This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

Econ P 1261.1.39

Harvard College Library

FROM THE FUND OF

CHARLES MINOT

Class of 1828

121-123

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Fünfter Band.

Die Schweiz.

Mit Beiträgen von

C. Escher, Max Huber, A. Im Hof, Henri Fazy, A. Bandelier.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Auf der Innenseite des Umschlages wird über die später erscheinend

Die später erscheinenden Bände 115, 117—119 der Schriften des Vereins für Socialpolitik werden enthalten:

Band 115: **Peters, Schiffahrtsabgaben.**

Band 117 bis 119: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.** Band I—III. **Königreich Preußen.** 3 Bände.

Soeben erschienen:

Band 120. Heft 1: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:**
Band IV. Erstes Heft: **Königreich Sachsen.**

Band 120. Heft 2: Band IV. Zweites Heft: **Königreich Württemberg.**

Band 121: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:**
Band V. **Die Schweiz.**

Daran werden sich anschließen drei weitere Hefte von Band 120, enthaltend:

Großherzogtum Baden. Die Hansestädte. Königreich Bayern.

Ferner als

Band 122: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:**
Band VI. **Österreich.**

Band 123: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:**
Band VII. **England, Frankreich, Nordamerika.**

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

121. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Fünfter Band.

Die Schweiz.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Verfaſſung
und
Verwaltungsorganiſation der Städte.

Fünfter Band.
Die Schweiz.

Mit Beiträgen von

C. Eſcher, Max Huber, A. Im Hof, Henri Fazy, A. Vandelier.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Econ P 126.1.39

1443.4.2

BOUND FEB 3 1910

Das Übersetzungsrecht wie alle andern Rechte sind vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis.

Die Schweiz.

Seite

I. Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich.

Von Dr. C. Escher und Prof. Dr. Max Huber in Zürich.

Vorbemerkung 2
Rechtsquellen, Literatur 3
1. Das Stadtgebiet 4
2. Gemeinde und Gemeindevertretung 9
3. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte 21
4. Verhältnis des Stadtrates und des Großen Stadtrates 26
5. Heranziehung der Bürger zu anderweiten städtischen Ehrenämtern (Armen- und Schulverwaltung usw.) 28
6. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden 30
7. Verhältnis der Stadt zur Staatsregierung 32
8. Die Polizei und die Gemeinde 40

II. Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel.

Von Dr. A. Im Hof, Sekretär des Regierungsrates von Basel-Stadt.

1. Einleitung. — Bevölkerung: Niederlassung, Bürgerrecht und soziale Gliederung. — Parteien 45
2. Die Bürgergemeinde und die bürgerlichen Stiftungen und Korporationen . 55
3. Einwohnergemeinde und Staat. — Politische Rechte, insbesondere Referendum, Initiative und Wahlen 59
4. Der Große Rat. — Befugnisse — Verhältnis zum Regierungsrat — Sozialpolitik der Behörde (Berufsgliederung der Mitglieder) 62
5. Die Verwaltungsbehörden: Regierungsrat — Departemente — Kommissionen. — Die Beamten. 66
6. Verhältnis zu den Nachbargemeinden 70
Anhang 72

III. La Commune de Genève.

Par Henri Fazy.

1. Historique 77
2. Conseil Municipal 78

Seite
3. Composition du Corps Municipal 79
4. Administration Municipale 80
5. 82
6. Situation de la Ville à l'égard de la banlieue 82
7. Situation de la Ville vis-à-vis de l'État 83
8. Finances Municipales 84

IV. Verfaſſung und Verwaltung der Stadt Bern.

Von **Dr. jur. Alphonſe Bandelier**, Stadtſchreiber der Stadt Bern.

1. Stadtgebiet 89
2. Vertretung der Bürgerſchaft 110
3. Gemeindevorſtand und Gemeindebeamte 123
4. Verhältnis des Gemeindevorſtandes zu der Gemeindevertretung 125
5. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen ſtädtiſchen Ehrenämtern . . . 128
6. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Gemeinden 130
7. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung 131

Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich.

Von

Dr. C. Escher und Prof. Dr. Max Huber

in Zürich.

Vorbemerkung.

Nachfolgende Darstellung der Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich hält sich soweit möglich an das vom Verein für Socialpolitik aufgestellte Bearbeitungsschema. Indessen mußten angesichts der grundsätzlichen Verschiedenheiten der schweizerischen und deutschen Staatsverfassungen namentlich mit Bezug auf die Behördenorganisation mehrere Abweichungen gemacht werden. Der Abschnitt über Bürger- und Einwohnergemeinde erforderte einige Ausführungen über das Gemeinde- und Bürgerrechtswesen des Kantons Zürich, da diese Verhältnisse außerhalb der Schweiz wenig bekannt sein dürften. Mit Rücksicht auf den beschränkten Umfang der Darstellungen mußten zahlreiche, jedoch unerhebliche Details weggelassen werden.

Rechtsquellen.

Die zürcherische Verfassung vom 18. April 1869 wurde im Jahre 1890 revidiert (Art. 55 bis) in dem Sinne, daß auf dem Wege der Gesetzgebung für Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern besondere Formen der kommunalen Organisation und Verwaltung geschaffen werden können. Diese Revision erfolgte mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der Stadt Zürich und ihrer Ausgemeinden (siehe unten sub VI), welche auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung durch das sog. Zuteilungsgesetz vom 9. August 1891 geordnet wurden. Gebrauch machend von der ihr durch das Zuteilungsgesetz verliehenen Autonomie gab sich die Stadt Zürich die Gemeindeordnung vom 24. Juli 1892, welche teilweise ersetzt ist durch die Verordnung vom 29. August 1896, betr. Organisation einzelner Verwaltungsabteilungen des Stadtrats. Sämtliche die Stadt speziell betreffenden kantonalen Gesetze sowie die Beschlüsse und Verordnungen der kommunalen Organe finden sich in der amtlichen Sammlung: Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich. 1893 ff., bis jetzt 6 Bde. Ferner kommen in Betracht die Bundesverfassung vom 19. April 1874, das zürch. Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875.

Literatur.

Streuli, Verfassung des eidg. Standes Zürich 1902.
Dr. C. Escher, Der Finanzhaushalt der Stadt Zürich. Zürich 1901.
Dr. A. Boßhardt, Die Verwaltung der Stadt Zürich. Zürich 1903.
Dr. Eugen Großmann, Die Finanzen der Stadt Zürich 1904.

I. Das Stadtgebiet.

Das Stadtgebiet besteht aus der früheren Stadt Zürich und elf mit ihr vereinigten Gemeinden. Alle innerhalb dieses Gebietes bis dahin existierenden politischen, Schul- und anderen Gemeinden sind dadurch aufgehoben worden, nur die kirchliche Gemeindeorganisation ist unberührt geblieben.

Der Stadtbann ist eingeteilt in fünf sehr ungleich bevölkerte Kreise, welche bilden:

a) Unterabteilungen für Abstimmungen der ganzen Gemeinde,
b) Wahlkreise für den Großen Stadtrat, die Schulbehörden und Lehrer,
c) Betreibungskreise,
d) Friedensrichterkreise.

Die Stadt Zürich bildet einen Teil des Bezirks Zürich, der aber nur ein administrativer Bezirk der Staatsverwaltung ohne korporative Existenz ist.

Einwohnerschaft und Bürgerschaft; das zürcherische Gemeindewesen.

Das Verhältnis von Einwohnerschaft und Bürgerschaft ist im schweizerischen Staatsrecht wesentlich verschieden von demjenigen im preußischen Recht und in den meisten nicht-schweizerischen Rechten. Die Bürgerschaft ist nicht die politisch berechtigte Einwohnerschaft, sondern lediglich die Gesamtheit derjenigen Personen, welche ohne Rücksicht auf Domizil ein festes Heimatsrecht in der betreffenden Gemeinde haben. Die Bürgergemeinde ist eine Korporation, deren Funktionen auf die rein bürgerlichen Angelegenheiten (Aufnahme von neuen Bürgern, Verwaltung der Bürgergüter, Verwaltung des auf das sog. Heimatsprinzip basierten Armen- und Vormundschaftswesens) beschränkt sind.

Die Einwohner- oder politische Gemeinde dagegen ist eine reine Gebietskörperschaft, d. h. sie umfaßt alle diejenigen Personen — aber nur diese —, welche auf dem Gebiete der Gemeinde wohnen. Diese Ge-

meinde ist im wesentlichen die Trägerin der ganzen kommunalen Verwaltung; sie übt alle Funktionen aus, die nicht anderen Gemeinden, wie Schul-, Kirch- oder sonstigen Gemeinden überwiesen sind. Auch die Bürgergemeinde ist basiert auf die politische Gemeinde; sie unterscheidet sich von dieser dadurch, daß ihre Verwaltung ausschließlich durch Bürger erfolgt, und daß ihre Ansprüche und Verpflichtungen gegenüber den Bürgern nicht abhängig sind von deren Domizilierung im Gebiet der Gemeinde.

Zur Verwaltung der politischen Gemeinden sind ebenfalls nur Schweizerbürger berufen.

Die Schulgemeinden sind Territorialkörperschaften, die sich von den politischen Gemeinden im wesentlichen nur durch den bestimmten, eng umschriebenen Zweck unterscheiden. Auch die Kirchgemeinden sind Territorialkörperschaften, bestehend aus allen im Gebiet der Kirchgemeinde domizilierten evangelischen Landeseinwohnern, die nicht ausdrücklich ihre Nichtzugehörigkeit zur Landeskirche erklärt haben. Ausnahmen bilden die französische und die katholischen Kirchgemeinden.

Die verschiedenen Arten von Gemeinden decken sich in der Regel in einheitlichen, geschlossenen Ortschaften; in größeren Verhältnissen fallen sie dagegen auseinander. Seit der Vereinigung der elf Außengemeinden mit der Altstadt Zürich bilden diese zusammen eine einzige politische Gemeinde, welche die Funktionen der Schulgemeinde in sich aufgenommen hat, und eine einzige Bürgergemeinde; dagegen liegen im Stadtbann Zürich dreizehn selbständige Kirchgemeinden.

Die politische oder Einwohnergemeinde.

Sie umfaßt alle im Stadtbann domizilierten Personen. In rechtlicher Beziehung sind zu unterscheiden:

a) die Gemeindebürger, welche sämtliche Rechte (in der politischen und in der Bürgergemeinde) sofort nach Erlangung des Domizils ausüben können; in bürgerlichen Angelegenheiten auch dann, wenn sie in einer anderen Gemeinde des Kantons als der Heimatsgemeinde wohnen,

b) niedergelassene Schweizerbürger, d. h. kantonsangehörige oder kantonsfremde Bürger anderer Gemeinden.

(Diese haben am Niederlassungsorte alle Rechte der Gemeindebürger mit Ausnahme des Mitanteils an Bürger- und Korporationsgütern und des Stimmrechts in rein bürgerlichen Angelegenheiten, d. h. sie haben Anspruch auf Genuß der Gemeindeanstalten und Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, das Stimmrecht jedoch erst drei Monate

nach Deponierung der Ausweisschriften in der Gemeinde. Sofort nach der Hinterlegung der Schriften erwirbt der Schweizerbürger das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten; ebenso auch in kantonalen und kommunalen Abstimmungen, sofern der Niedergelassene aus einer anderen Gemeinde des Kantons eingewandert ist.)

c) Die niedergelassenen Fremden; die Rechte und Pflichten dieser richten sich nach den Staatsverträgen, welche den Angehörigen der für die schweizerische Einwanderung wichtigsten Staaten im wesentlichen Gleichberechtigung gewähren. Die Fremden sind jedoch von den politischen Rechten (Wahl-, Stimm- und Initiativrecht) ausgeschlossen.

Die Organe der politischen Gemeinde Zürich sind die Gemeinde, d. h. die Stimmberechtigten, der Große Stadtrat, der Stadtrat, die Zentralschulpflege und die städtischen Beamten. Da diese Organe tatsächlich die Träger des ganzen kommunalen Lebens sind, bezieht sich die folgende Darstellung im wesentlichen nur auf sie.

Die Bürgergemeinde.

Nach schweizerischem Staatsrecht ist das Gemeindebürgerrecht die Grundlage des Kantonsbürgerrechts und dieses die Voraussetzung des Schweizerbürgerrechts. Das Bürgerrecht wird außer durch familienrechtliche Akte erworben durch Einkauf und Ersitzung. Hierzu berechtigt sind nach der Kantonsverfassung Kantons- und Schweizerbürger unter Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen. Die Erteilung des Bürgerrechts an solche auf Grund zehnjähriger Niederlassung oder gegen Einkauf erfolgt durch die Exekutive der Bürgergemeinde (bürgerliche Abteilung des Stadtrats). Die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer ist ebenfalls Sache der Gemeinde, jedoch bedingt durch eine vorgängige Erlaubnis des Bundesrates. Seit dem 1. Januar 1904 ist ein Bundesgesetz vom 25. Juni 1903, betr. Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und Verzicht auf dasselbe in Kraft, welches im Gegensatz zu dem früheren Gesetz vom 3. Juni 1876 die Einbürgerung erleichtert und den Kantonen gestattet, auf dem Wege der Gesetzgebung noch weiter zu gehen. Das Bürgerrecht wird an Ausländer erteilt von der bürgerlichen Abteilung des Stadtrats, wenn die zu Naturalisierenden in der Schweiz geboren sind, von der bürgerlichen Abteilung des Großen Stadtrats dagegen in allen übrigen Fällen. Diese Behörde ist auch allein kompetent für Bürgerrechtsschenkungen.

Von der durch das neue Bundesgesetz den Kantonen verliehenen

Kompetenz der Zwangseinbürgerung Fremder hat der Kanton Zürich bis jetzt noch keinen Gebrauch gemacht, doch steht ein solches Gesetz in Aussicht. Der Verlust des Bürgerrechts kann nach schweizerischem Staatsrecht außer durch Verheiratung mit einem Ausländer nur durch ausdrücklichen Verzicht erfolgen (Bundesverfassung Art. 44).

Die Bürgergemeinde im weitern Sinne ist die Gesamtheit der Bürger, die im engeren Sinne jedoch die Gesamtheit der in Zürich domizilierten stimmfähigen Bürger. Die Organe der Bürgergemeinde sind keine selbständigen Behörden, sie sind ohne besondere Wahl gebildet aus den bürgerlichen Mitgliedern der entsprechenden Organe der politischen (Einwohner-) Gemeinde (Bürgergemeinde, bürgerliche Abteilungen des Großen Stadtrats und des Stadtrats). Die Funktionen dieser Behörden sind analog denjenigen der ihnen parallelen Organe der Einwohnergemeinde. Die Funktionen der Bürgergemeinde sind außer Erteilung des Bürgerrechts die Armenpflege und die Verwaltung der bürgerlichen Güter und Stiftungen.

Rechtliche und soziale Gliederung der Einwohnerschaft und Bürgerschaft.

Eine rechtliche Gliederung der Bevölkerung von prinzipieller Art gibt es nicht außer derjenigen in Bürger, Niedergelassene und Fremde, in Stimmberechtigte und Nichtstimmberechtigte. Es entspricht dem in der Bundes- und Kantonsverfassung niedergelegten demokratischen Prinzip der Gleichheit. Alle Wahlkreise sind deshalb auf die Bevölkerung basiert, und jeder Stimmberechtigte hat eine gleichwertige Stimme. Die Stimmberechtigung der Schweizerbürger ist nur mit Rücksicht auf Geschlecht, Alter und Besitz der bürgerlichen Ehren beschränkt; die Niederlassungsdauer spielt nur eine geringe Rolle. Jeder Zensus und jede Beschränkung oder Steigerung der politischen Berechtigung mit Bezug auf diesen ist ausgeschlossen.

Der in früherer Zeit nicht nur rechtlich, sondern vielfach auch sozial hervortretende Unterschied zwischen Bürgern und Niedergelassenen ist heute in den größern Verhältnissen des Gemeinwesens infolge der relativen Unerheblichkeit der bürgerlichen Vorteile und der massenhaften Einbürgerung fremder Elemente sozusagen ganz verwischt.

Der bedeutendste Unterschied ist der zwischen Schweizern und Fremden. Infolge des abnorm hohen Prozentsatzes von Fremden spielen ähnlich wie in den Grenzstädten Genf und Basel die Ausländer eine außergewöhnliche Rolle. Die zahlreiche Einwanderung wenigbemittelter oder

geradezu mittelloser Familien bringt eine schwere Belastung der Gemeindefinanzen, speziell infolge der Ansprüche an die Schule, mit sich. Die Ausländer bilden sodann eine empfindliche Konkurrenz für die Inländer auf fast allen Gebieten des Handels und der Industrie; in gewissen Branchen haben sie die Inländer großenteils verdrängt, so im Maurergewerbe (Italiener) und als Dienstboten (Deutsche). Auf der andern Seite müssen die Ausländer vielfach auch als treibende Elemente betrachtet werden, so daß ein Teil des kommerziellen Aufschwunges ihnen zuzuschreiben ist. Es besteht ein gewisser, auf der Landschaft viel fühlbarerer Gegensatz zwischen Fremden und Einheimischen, der nicht nur wirtschaftlicher Konkurrenz entspringt, sondern auch damit zusammenhängt, daß die sozialdemokratische Propaganda großenteils von Fremden oder naturalisierten Personen ausgeht. Vereinzelt ist es auch schon zu kleineren Unruhen gekommen wegen der zahlreichen Italienerbevölkerung, unter der Delikte gegen das Leben zeitweise ziemlich häufig sind.

Indessen ist es nicht Sache der Gemeinde, die Niederlassung fremder Elemente zu regulieren. Hierfür kommen außer kantonalen Gesetzen namentlich die vom Bunde abgeschlossenen Staatsverträge in Betracht. Immerhin ist zu bemerken, daß die Auslegung dieser Gesetzes- und Vertragsbestimmungen durch die kommunalen und staatlichen Behörden von sehr liberalen und humanen Prinzipien bestimmt ist, welche sich nicht allseitiger Billigung erfreuen, da die durch die Staatsverträge garantierte Reziprozität in der Gleichbehandlung der Ausländer und Inländer für die Schweizer im Ausland in manchen Richtungen von geringerem Werte ist als für die Fremden in der Schweiz.

Im übrigen ist die soziale Gliederung der Einwohnerschaft im wesentlichen durch Beruf und finanzielle Stellung bestimmt. Die Altbürgerschaft, d. h. die vor der Vereinigung in der eigentlichen Stadt verbürgerten und speziell die, welche schon vor der Revolution das Bürgerrecht besaßen, sind numerisch eine so verschwindende Minderheit, daß ihnen keine politische Bedeutung mehr zukommt. Auch die Zünfte, die in Bern noch einen Teil der speziell bürgerlichen Verwaltung besorgen, sind rein private Gesellschaften geworden. Eine Stärkung des bürgerlichen Elements im politischen Leben ist nur vereinzelt und ohne Erfolg von den Zünften angestrebt worden.

Religiöse Gegensätze beginnen erst in neuerer Zeit hervorzutreten. Durch die starke Einwanderung aus katholischen Gebieten (katholischen Gegenden der Schweiz, Italien, Deutschland) hat sich in der ursprünglich rein reformierten Stadt eine sehr erhebliche katholische Minderheit gebildet,

welche neuestens durch eigene Kandidaten und eigene Presse auch politisch sich bemerkbar zu machen strebt, — indessen noch ohne merklichen Einfluß.

Die Juden, welche in einigen Geschäftsbranchen (Getreide- und Liegenschaftenhandel, Wechselgeschäft, gewisse Zweige des Klein- und Hausierhandels) teilweise dominieren, üben weder durch ihre Zahl noch durch ihre finanziellen Mittel einen hervorragenden Einfluß aus.

II. Gemeinde und Gemeindevertretung.

a. Das Volk (die Gemeinde).

Die Gemeindeverfassung von Zürich beruht auf den gleichen staatsrechtlichen Prinzipien wie die Staatsverfassung selber. Die Volkssouveränität kommt dadurch zum lebendigen Ausdruck, daß die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, soweit möglich, von der Gesamtheit der stimmfähigen Schweizerbürger durch die Stimmurne ausgeübt wird. Soweit dies untunlich ist, erfolgt die Verwaltung durch Behörden, die fast sämtlich vom Volk gewählt sind. Auch diesen, wenigstens der höchsten Behörde, dem Großen Stadtrat gegenüber haben die Stimmberechtigten das Recht des Referendums. Daher ist ein Gegensatz zwischen Volk und Behörden sozusagen unmöglich, alles geht auf einen einzigen Willen zurück, den der Majorität der Stimmberechtigten. Endlich steht den Stimmberechtigten das Recht der Motion und der Initiative zu.

Die Gemeinde besteht aus den stimmberechtigten, ortsanwesenden Bürgern und Niedergelassenen, d. h. im wesentlichen aus allen in bürgerlichen Ehren stehenden, männlichen, volljährigen (20 Jahre alten) schweizerischen Einwohnern (die Einschränkungen betr. Niedergelassene siehe S. 5 f.).

Die Gemeinde macht ihre Rechte geltend durch die Urne, während vor der Vereinigung, wie übrigens in allen anderen Gemeinden des Kantons, auch eine Gemeindeversammlung aller Stimmberechtigten nach Art der sog. Landsgemeinden bestand.

Die Funktionen der Gemeinde sind:

1. Wahl
   a) in einem einzigen Wahlkreis: Stadtrat und Stadtpräsident,
   b) in den einzelnen Kreisen die Mitglieder des Großen Stadtrates, die Betreibungsbeamten, Friedensrichter und Mitglieder der Zentralschulpflege, die Kreisschulpflegen, die Primar- und Sekundarlehrer.

Es werden demnach direkt vom Volke fast alle Organe bestellt mit Ausnahme der subalternen Beamten der eigentlichen Verwaltung.

2. Abstimmungen:
   a) Obligatorisches Referendum[1] über
      α) die Gemeindeordnung,
      β) Beschlüsse, welche neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 20 000 Fr. oder einen jährlichen Ausfall in den Einnahmen des Gemeindegutes von gleicher Höhe zur Folge haben, sowie Einrichtung oder Übernahme von Betriebsunternehmungen, deren mutmaßlicher Voranschlag in Ausgaben oder Einnahmen 20 000 Fr. übersteigt,
      γ) Beschlüsse, welche neue einmalige Ausgaben (auch für Neubauten) im Betrag von mehr als 200 000 Fr. erfordern, ebenso finanzielle Beteiligung an Unternehmungen mittels Aktienübernahme usw. im Betrage von über 200 000 Fr. sowie Eingehen von Bürgschaften und Kautionsleistungen,
      δ) Schaffung bleibender Ämter mit einer Jahresbesoldung in einem Höchstbetrag von mehr als 5 000 Fr.,
      ε) Gründung und Übernahme von Schulen ohne gesetzliche Verpflichtung hierzu,
      ζ) Veränderung des Gemeindegebiets, der Verwaltungskreise und Verwaltungsgemeinschaften mit anderen Gemeinden.
   b) Fakultatives Referendum über anderweitige Beschlüsse des Großen Stadtrates, sofern binnen 20 Tagen nach deren Bekanntmachung wenigstens 2000 Stimmberechtigte beim Stadtrate das unterschriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreichen.

      Eine Volksabstimmung muß ferner stattfinden, wenn die Mehrheit der in einer Versammlung anwesenden Mitglieder des Großen Stadtrates eine solche verlangen oder wenn ein Drittel aller Mitglieder dieses Rates dies tun.

      Ausgeschlossen ist das Referendum gegen folgende Beschlüsse des Großen Stadtrates: Wahlen, Abnahme der Jahresrechnung und der Geschäftsberichte, die jährlichen Voranschläge und Kredit-

[1] Im schweizerischen Staatsrecht versteht man unter Referendum die Unterwerfung eines Beschlusses einer gesetzgebenden Behörde unter eine Volksabstimmung. Obligatorisch ist das Recht, wenn die Behörde von Amts wegen die Abstimmung anzuordnen hat und Gesetz und Beschluß erst durch die Volksabstimmung perfekt werden; fakultativ dagegen, wenn die Abstimmung nur erfolgen muß, sofern innerhalb einer bestimmten Frist eine gewisse Zahl Stimmberechtigter die Abstimmung verlangen.

erteilungen, soweit sie durch die G.-O. und Beschlüsse zuständiger Behörden bedingt sind, Festsetzung des Steuerfußes und allfällig sonst durch G.-O. dem Referendum entzogene Angelegenheiten.

Der Große Stadtrat kann Beschlüsse als dringlich dem Referendum entziehen, wenn vier Fünftel der versammelten Mitglieder sowie der Stadtrat durch besondere Beschlüsse zustimmen.

c) Initiativbegehren. Jeder Stimmberechtigte ist berechtigt, dem Präsidenten des Großen Stadtrates eine Motion einzureichen über Gegenstände, welche in die Kompetenz der Gemeinde oder des Großen Stadtrates fallen. Fallen sie in die der Gemeinde und wird die Motion von 2000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern der Versammlung des Großen Stadtrates unterstützt, so ist die Motion mit einem Gutachten und eventuellen Gegenvorschlag binnen vier Monaten der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen.

Eine Motion, die in die Kompetenz des Großen Stadtrates fällt, ist von diesem binnen drei Monaten zu erledigen.

Die Vorlagen des Großen Stadtrates an die Gemeinde und die Beschlüsse dieser Behörde, über welche eine Gemeindeabstimmung verlangt werden kann, werden amtlich bekannt gemacht.

Bei Begehren um eine solche Abstimmung und bei Motionen eines einzelnen Stimmberechtigten werden in den Amtslokalen die Unterschriftenbogen aufgelegt, im ersteren Fall bis zum Ablauf des zwanzigsten Tages nach dem Beschlusse, im letzteren bis zum Ablauf des neunzigsten vom Eingang der Motion an.

In jedem Kreise besteht ein Kreiswahlbureau für Wahlen und Abstimmungen. Dieses entscheidet über die Stimmberechtigung und Gültigkeit der eingelegten Zettel und stellt die Ergebnisse zusammen. Die Mitglieder werden vom Großen Stadtrat gewählt. Die Aufsicht wird vom Zentralwahlbureau ausgeübt, das aus dem Stadtpräsidenten und den drei erstgewählten Mitgliedern der Kreisbureaus gebildet wird. Rekurse sind in erster Linie an diese Behörde zu richten.

Die Stimmregister sind nach Kreisen ausgeschieden.

Weder mit Bezug auf die Registerführung noch wegen der Geschäftsführung der Wahlbureaus haben sich Mißbräuche von Bedeutung feststellen lassen.

Soziale Folgen der Volksrechte.

Die Rechte, welche die Gemeindeverfassung in Anlehnung an die Staatsverfassung den stimmberechtigten Einwohnern gewährt, haben im allgemeinen keine ungünstigen Wirkungen gehabt; sie fügen sich harmonisch dem politischen System des Kantons und des Bundes ein. Infolge des durch die politische Entwicklung und die herrschenden Institutionen geförderten, ziemlich allgemeinen politischen Verständnisses ist es bis jetzt zu einem unmäßigen und unweisen Gebrauch dieser Rechte nicht gekommen.

Da die Volksrechte Ventile für die öffentliche Meinung bilden und auch die exekutiven Behörden im Kanton und in der Gemeinde aus Volkswahlen hervorgehen, ist ein ernstlicher Gegensatz zwischen Regierung, Parlament und Volk ausgeschlossen. Volkswahlen und Volksabstimmungen nehmen im allgemeinen einen ruhigen, sozusagen geschäftsmäßigen Verlauf.

Der Hauptübelstand, den die Volksrechte im Gefolge haben und der unter Umständen Krisen in der Zukunft bringen könnte, ist das Mißverhältnis zwischen der Übernahme staatlicher und kommunaler Aufgaben einerseits und der Sicherung der zu ihrer Durchführung nötigen finanziellen Mittel anderseits. Dieser Gegensatz wird um so schärfer, je mehr die mittellosen oder wenig bemittelten Klassen in Abstimmungen das Übergewicht haben. Hier liegt eine beständige Gefahr für das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinde, denn je größer ein staatliches Organ ist, je weiter es von der eigentlichen Verwaltung entfernt ist, um so geringer ist das Gefühl der Verantwortung.

b. Gemeindevertretung.

Die repräsentativen, sog. parlamentarischen Organe nehmen im schweizerischen Staatsrecht eine durchaus andere Stellung ein, als es in den übrigen konstitutionellen Staaten Europas der Fall ist. Infolge der Prinzipien der unmittelbaren Demokratie liegt das Schwergewicht der Gesetzgebung im Volke selbst, die Volksvertretung hat zwar auf dem Gebiete der Gesetzgebung ebenfalls Initiative, aber im Grunde ist ihre Tätigkeit eine bloß vorbereitende. Dafür sind ihre Kompetenzen in der Verwaltung wiederum viel größer als anderswo, da die Tendenz der schweizerischen Demokratie dahin geht, die Verwaltung (im weitesten Sinne) soviel als möglich ins Volk oder wenigstens in ein dieses möglichst unmittelbar repräsentierendes Organ zu verlegen, die Entwicklung einer selbständigen Bureaukratie dagegen zu verhindern. Immerhin nehmen

auch in der Schweiz sowohl die staatlichen (die eidgenössischen und die kantonalen) als auch die kommunalen Volksvertretungen materiell die Stellung von Parlamenten ein, da, politisch gesprochen, sie die Gesetzgeber sind und die historische Tradition und ihre äußere Organisation ihnen eine solche Rolle im Gemeinwesen anweist. Anderseits wird der Unterschied zwischen der Volksvertretung und den eigentlichen Exekutivorganen in vielen Kantonen und Gemeinden dadurch verwischt, daß beide vom Volke gewählt werden.

Wahlrecht, Wählbarkeit, Wahlkreise.

Die Gemeindevertretung der Stadt Zürich ist der Große Stadtrat, der in den fünf Kreisen im Verhältnis von 1 Mitglied auf 800 Einwohner (ohne Rücksicht auf Bürgerrecht und Nationalität) auf Grund des allgemeinen, gleichen und geheimen Stimmrechts in direkter Wahl von allen stimmfähigen in Zürich wohnhaften Schweizerbürgern gewählt wird (über die unbedeutenden Beschränkungen siehe oben S. 5 f.).

Nichtwählbar sind außer den aus staatsrechtlichen Gründen Nichtwählbaren nur die Mitglieder des Stadtrates und die vom Stadtrat und der Zentralschulpflege gewählten Beamten, also im wesentlichen nur die Subalternbeamten; wählbar dagegen sind die Volksschullehrer, weil sie selber durch das Volk gewählt sind.

Organisation und Geschäftsordnung.

Die Mitglieder des Stadtrates wohnen den Sitzungen des Großen Stadtrats mit beratender Stimme bei; der Stadtrat kann aber auch die fachmännische Vertretung seiner Vorlagen vor dem Großen Stadtrat und dessen Kommissionen städtischen Beamten übertragen.

Das Quorum ist die Hälfte der Mitglieder des Rates.

Der Große Stadtrat versammelt sich alle zwei Monate zu einer ordentlichen Sitzung, außerdem so oft es die Geschäfte verlangen oder der Stadtrat oder 20 Mitglieder es begehren. Tatsächlich versammelt sich der Große Stadtrat an etwa 20—30 Nachmittagen im Jahr.

Der Große Stadtrat ernennt jährlich sein Bureau und gibt sich seine Geschäftsordnung.

Die Mitglieder beziehen als Taggeld 4 Fr., welcher Betrag dem Minimaltaglohn für städtische Arbeiter entspricht.

Der Große Stadtrat beschließt, außer wenn es sich um die eigene Geschäftsordnung oder die Kontrolle des Gemeindehaushaltes handelt, regelmäßig auf schriftlichen, motivierten Beschlußantrag des Stadtrates,

bezw. der Zentralschulpflege; nur falls diese Behörden sich hierzu weigern, ist er befugt, von sich aus zu beschließen, bezw. an die Gemeinde zu gelangen.

Kompetenzen.

Der Große Stadtrat hat im wesentlichen folgende Kompetenzen:

a) Wahlen der Wahlbureaus, der kantonalen Geschworenen, der Steuerkommission und einiger anderer Kommissionen;

b) Festsetzung des Voranschlages einschließlich des Steuerfußes;

c) Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung. Rechnungsabnahme;

d) Beratung und Beschlußfassung in allen Angelegenheiten, die die Gesetzgebung des Kantons den Gemeindeversammlungen zuweist. Diese Kompetenz gilt nur präsumtiv;

e) Begutachtung sämtlicher Vorlagen an die Gemeinde;

f) Organisation der städtischen Verwaltung;

g) Verordnungen (Reglemente) von allgemeiner Wichtigkeit; Geschäftsordnung des Großen Stadtrates;

h) Feststellung des Inventars des Gemeindeguts, des Finanzplans für Neubauten und der Amortisation von Schulden;

i) Verwaltungsakte von gewisser finanzieller Tragweite: Liegenschaftenerwerb und -veräußerung von über 30000 Fr., Schaffung von Ämtern mit über 2600 Fr. Höchstgehalt, Schenkungen von über 2000 Fr., Aufnahme von Anleihen für längere Zeit, finanzielle Beteiligungen bis 200000 Fr., Prozesse im Streitwert von über 20000 Fr., Bauten von über 50000 Fr.;

k) Behandlung der Motionen von Stimmberechtigten und Mitgliedern des Großen Stadtrates oder von Interpellationen letzterer über die Stadtverwaltung.

Soziale Folgen des Wahlsystems.

Da die Gemeindevertretung aus allgemeinen, gleichen, geheimen Wahlen hervorgeht und gegenwärtig eine Art freiwilligen Proportionalwahlsystems besteht (siehe unten), entspricht im wesentlichen die Zusammensetzung des städtischen Parlaments der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Parteien. Die mit Bezug auf die Wirkung der demokratischen Institutionen oben gemachten Bemerkungen treffen deshalb auch hier zu.

Größe der Vertretung.

Der Große Stadtrat zählt gegenwärtig 125 Mitglieder. Obwohl seine Bedeutung durch die Teilnahme des Volkes an der Verwaltung beträchtlich eingeschränkt ist, nimmt diese Behörde materiell doch die Stellung eines städtischen Parlaments ein; ihre Stellungnahme ist im allgemeinen entscheidend.

Wahlperioden.

Die Wahlperiode der städtischen Behörden beträgt in Übereinstimmung mit derjenigen der kantonalen Organe drei Jahre. Ein Abberufungsrecht gibt es nicht. Von politischem Einfluß ist die Wahlperiode nicht, einerseits wegen ihrer verhältnismäßigen Kürze, anderseits wegen der Existenz der Volksrechte, welche den Wählern in allen wichtigen Fragen eine selbständige Gestaltung der Gemeindepolitik gestatten.

Kommissionen der Gemeindevertretung und deren Einfluß.

Der Große Stadtrat hat jederzeit eine große Zahl ständiger, durch die Geschäftsordnung festgesetzter Kommissionen, sodann solche, welche für längere Zeit bestehen und regelmäßig gleichartige Fragen vorzuberaten haben, ohne daß Gesetz oder Geschäftsordnung hierüber etwas festsetzen; und endlich solche, welche nur ein einzelnes Geschäft für die Gesamtbehörde vorzuberaten haben. Ständig ist das Bureau: bestehend aus Präsident, zwei Vizepräsidenten, zwei Sekretären und vier Stimmzählern. Dieses Bureau genehmigt die Protokolle, erledigt die Absenzen und Entschuldigungen, wählt im Auftrag des Großen Stadtrates eine Reihe von Kommissionen und trifft allerlei Anordnungen mit Bezug auf die Geschäftsordnung. Zu den ständigen Kommissionen gehört ferner die Rechnungsprüfungskommission, welche auf drei Jahre gewählt wird und aus neun Mitgliedern besteht. Sie prüft die Rechnung und den Voranschlag; es werden ihr auch eine Reihe anderer Geschäfte, welche mehr oder weniger hiermit zusammenhängen, zur Antragstellung überwiesen; ferner die Geschäftsberichtsprüfungskommission, die auf ein Jahr gewählt wird und aus neun Mitgliedern besteht; sie prüft den Geschäftsbericht des Stadtrates und der Zentralschulpflege. Kommissionen der zweiten Art sind: eine solche, welche die Bürgerrechtsgesuche der Ausländer vorzuberaten hat und eine solche, an welche alle Anträge des Stadtrates betreffend die Gas- und Wasserwerke zur Vorberatung gewiesen werden, ferner eine solche, welche Anträge vorberät, welche sich auf eine neue große Quartieranlage (Oeten-

aufstellung bei Anlaß der Gesamterneuerung der Behörde in einer besonders interessanten Weise. Abgeordnete der Parteivereine traten zusammen und schlossen einen Kompromiß ab, durch welchen festgestellt wurde, wieviel Kandidaten in jedem Kreis einer jeden Partei zugeteilt werden sollen. Mit nicht geringer Mühe einigte man sich auf diese Verhältniszahlen, und es stellten dann die Parteien für alle Kreise gemeinsame Wahllisten auf. Die Parteien wählten hierfür selbständig ihre Kandidaten aus, hielten sich aber an die ihnen für jeden Kreis zugeteilte Zahl. Merkwürdigerweise nahm auch die Wählerschaft diese Zahl und die Kandidaten an, und es gingen im ersten Skrutinium sämtliche vorgeschlagenen Kandidaten, als mit großer Mehrheit gewählt, aus der Wahl hervor. Die auf die Parteien und auf die Kreise gefallenen Kandidatenzahlen waren folgende:

I.	Kreis:	16	Freisinnige,	4	Demokraten,	2	Sozialdemokraten
II.	„	8	„	2	„	1	„
III.	„	7	„	11	„	31	„
IV.	„	5	„	4	„	5	„
V.	„	14	„	10	„	5	„

Total: 50 Freisinnige, 31 Demokraten, 44 Sozialdemokraten

Gesamttotal 125 = der Mitgliederzahl des Großen Stadtrats.

Im III. Kreise hätte die sozialdemokratische Partei die Macht gehabt, sämtliche Stellen zu besetzen; im I. und II. dagegen hätte sie gar keine Kandidaten durchgebracht, indem dort die Mehrheit freisinnig ist. Ähnlich ist es im V. Kreis. Im IV. hätte die freisinnige Partei Mühe gehabt, einzelne Kandidaten durchzubringen. Durch den abgeschlossenen Kompromiß wurde die Macht der einzelnen Parteien unter den Kreisen ausgeglichen. Es ist jedoch sehr fraglich, ob bei einer künftigen Erneuerungswahl ein solches Vorgehen wieder gelingen würde. Die Ansprüche der sozialdemokratischen Partei wachsen fortwährend, und sie würde wahrscheinlich vorziehen, selbständig vorzugehen.

Welche sozialen Elemente sind in der Vertretung vorhanden, welche vorherrschend? (Einfluß der Rechtsanwälte, Ärzte usw.) Statistische Berufsgliederung der Mitglieder.

Stark vertreten sind im Großen Stadtrat die Arbeiter; früher war dies umgekehrt oft zu wenig der Fall. Es dürfte kaum gesagt werden

können, daß gerade ein soziales Element in der Behörde vorherrsche, am allerwenigsten das Großkapital, das in der reinen Demokratie, wenigstens politisch, sehr wenig Beachtung findet. Auch die Rechtsanwälte und Ärzte nehmen in der Behörde keine hervorragende Stellung ein; erstere gerade begegnen in vielen Kreisen immer einem gewissen, wohl unverdienten Mißtrauen.

Die statistische Berufsgliederung der Mitglieder der Behörde:

15 Lehrer und
3 Professoren,
12 Kaufleute,
11 Beamte,
9 Baumeister und Architekten,
8 Advokaten oder Rechtsanwälte,
6 Redaktoren und Journalisten,
5 Rentiers,
5 Schriftsetzer,
4 Buchdrucker,
4 Ärzte,
4 Landwirte,
3 Buchdruckereibesitzer,
3 Ingenieure,
3 Administratoren von sozialistischen Unternehmungen,
3 Arbeitersekretäre und ihre Gehilfen,
2 Bäckermeister,
2 Spenglermeister,
2 Tapezierermeister,
2 Malermeister,
2 Wirte,
1 Schneidermeister,
1 Buchhändler,
1 Rechtsagent,
1 Bankdirektor,
1 Galvaniseur,
1 Pfarrer,
1 Bildhauer,
1 Bremser,

Übertrag: 116 Mitglieder.

Übertrag:	116	Mitglieder.
	1	Maschinenmeister,
	1	Fuhrhalter,
	1	Zimmermeister,
	1	Gerbereibesitzer,
	1	Schreinermeister,
	1	Eisenbahnzugführer,
	1	Uhrmacher,
	1	Buchbindermeister,
	1	Buchhalter,
Summa:	125	Mitglieder.

Es ist zu bemerken, daß die Handwerkermeister zum Teil Vertreter der Arbeiter sind.

Liegt Gefahr vor, daß die Interessen einzelner sozialer Klassen oder einzelner Mitglieder die Gemeindevertretung beeinflussen? Einfluß auf die Steuerpolitik (vgl. VII, 4); auf die Besetzung der Stadtämter (Patronage).

Diese äußerst schwierige Frage kann etwa in folgender Weise beantwortet werden: Von einem nennenswerten Einfluß der Interessen einzelner Mitglieder der Gemeindevertretung auf diese Behörde kann nicht gesprochen werden. Es gibt auch keine soziale Klasse oder Partei, die in der Gemeindevertretung einen derartigen Einfluß besäße, daß diese die Interessen dieser speziellen Gruppe unter Hintansetzung der Gesamtinteressen verfolgen könnte. Immerhin ist der Einfluß der am besten organisierten Klasse, der Arbeiterpartei, auf die Gemeindepolitik sehr groß, und es ist möglich, daß er sich noch mehr geltendmachen wird, und zwar in einer dem Gemeinwohl wenig förderlichen Weise. Insbesondere die Steuerpolitik könnte dadurch auf Bahnen gelenkt werden, die bedenkliche Konsequenzen haben müßten: nicht etwa dadurch, daß die großen Vermögen und Einkommen immer genauer eingeschätzt werden — dies ist nicht nur gerecht, sondern auch vom Standpunkt des Gemeinwesens aus erwünscht, ja notwendig —, sondern dadurch, daß die Steuergesetzgebung, die ja auch ganz unter der Kontrolle des Volkes steht, den Interessen des übrigens jetzt schon stark belasteten Großkapitals nicht die gebührende Beachtung schenkt und dieses in noch weitergehendem Maße in Anspruch nimmt. In diesem Falle ist zu fürchten, daß die Steuerflucht, von welcher jetzt schon Spuren vorhanden sind, d. h. der Wegzug von aus

ihrem Vermögen lebenden Rentiers, noch zunehme. Von der sog. Patronage, Besetzung der Städtämter mit Kreaturen der Parteiführer und der Einflußreichen, hat man bis jetzt wenig oder nichts verspürt.

Beteiligung der Mitglieder an Lieferungen für die Stadt, an Aktiengesellschaften usw.

Auch in dieser Beziehung kann man nicht von drohenden Gefahren sprechen; doch haben sich schon Spuren von Mißbräuchen in der erstangedeuteten Richtung gezeigt. Solche Übelstände können jedoch keine große Ausdehnung annehmen, da die Konkurrenz dem entgegenarbeitet und es auch nicht an unabhängigen Mitgliedern der Behörde fehlt, welche auf ein derartiges, mißbräuchliches Auftreten einzelner hinweisen.

III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

1. Der Stadtrat und die höheren Beamten.

Der Stadtrat bildet die eigentliche Exekutive. Er ist, wie alle schweizerischen Regierungen, kollegial organisiert. Er besteht mit Einschluß des Präsidenten aus neun Mitgliedern, die von der Gemeinde in einem Wahlkreis gewählt werden, und zwar auf die Dauer von drei Jahren. Er hat eine präsumtive Kompetenz für die ganze Stadtverwaltung; im speziellen ist seine Aufgabe:

a) Vorberatung aller an den Großen Stadtrat oder die Gemeinde gelangenden Geschäfte;
b) Vollziehung der Beschlüsse dieser beiden Organe;
c) die gesamte freie Verwaltung, soweit sie nicht auf dem Stadtrat koordinierte Behörden übertragen ist;
d) Wahl aller Beamten und Angestellten, soweit diese nicht anderen Behörden übertragen ist.

Stadtpräsident, Stadträte, Wahl, Periodizität.

Der Stadtpräsident ist im wesentlichen nur Vorsitzender des Kollegiums. Er präsidiert den Verhandlungen, besorgt die Geschäftsleitung, überwacht den Gang der ganzen Verwaltung und besorgt daneben, wie andere Mitglieder, eine besondere Verwaltungsabteilung. Er vertritt gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern der Behörde den Stadtrat vor dem Großen Stadtrat sowie die Stadt im Verkehr mit den Oberbehörden und nach außen, sofern dies nicht durch die einzelnen Verwaltungsabteilungen geschieht.

Die Mitglieder des Stadtrates ebenso wie der Stadtpräsident können nicht Mitglieder des Großen Stadtrates sein; sie wohnen dessen Sitzungen nur mit beratender Stimme bei.

Der Stadtpräsident wird, wie die übrigen Mitglieder des Stadtrates, alle drei Jahre vom Volke gewählt, gleichzeitig mit dem Großen Stadtrat. Während jedoch die übrigen Mitglieder des Stadtrates, obwohl unbeschränkt wiederwählbar, nur während zweier Amtsperioden ein und dasselbe Departement verwalten können, ist die Wiederwahl der gleichen Person als Stadtpräsident unbegrenzt möglich.

Mit Bezug auf die Besetzung der Präsidentenstelle weicht die zürcherische Gemeindeorganisation erheblich von der Kantons- und Bundesverfassung ab. Die Präsidentschaft im Bundesrat und Regierungsrat wechselt jährlich, und zwar erfolgt im Regierungsrat die Wahl durch das Kollegium selbst, im Bunde dagegen durch die Bundesversammlung. Trotz dieses Unterschiedes ist der Stadtpräsident, wie die Präsidenten der beiden Regierungen, wesentlich nur Vorsitzender, da man in der Schweiz nicht liebt, den Verwaltungen eine persönliche Spitze zu geben.

Wie für die Bundes- und Kantonsregierungen, so werden auch für die städtische Verwaltung regelmäßig die gleichen Personen gewählt. Eine Nichtwiederwahl selbst wenig beliebter und unfähiger Magistrate ist in den meisten Schweizerkantonen eine Seltenheit; nur Perioden des Umschwungs und Übergangs machen hiervon Ausnahmen. Dieser Konservativismus der schweizerischen Demokratie hinsichtlich der Ämterbesetzung ist namentlich dadurch ermöglicht, daß die Parteien eine einseitige Ausbeutung ihrer Machtstellung sich nicht erlauben können und deshalb die Regierungen und Verwaltungen in der Regel aus Angehörigen verschiedener Parteien bestehen. Die Magistraturen sind deshalb fast als lebenslängliche zu betrachten. Da jede Pensionierung fehlt, so machen Gründe der Humanität eine Nichtwiederwahl unfähig gewordener Beamten außerordentlich schwierig. Lebenslängliche Ämter von Rechts wegen gibt es grundsätzlich keine.

Sämtliche Wahlen der städtischen Magistrate unterliegen keinerlei staatlicher Genehmigung.

Ehrenbeamte im Gemeindevorstand gibt es nicht; der Stadtrat besteht lediglich aus den effektiven Leitern der einzelnen Verwaltungsabteilungen. Auch besteht keine Aussicht, daß dem Stadtrat Assessoren für gewisse Geschäfte beigegeben werden. Der Mangel eines Berufsbeamtentums und die demokratischen Institutionen machen die Einfügung eines speziellen Laienelements in die eigentliche Verwaltung überflüssig.

Von den Mitgliedern des Stadtrates wird keine besondere soziale Stellung, so wenig wie irgendwelche Repräsentation, gefordert; im Gegenteil bilden Reichtum und aristokratische Herkunft für einen Bewerber ein beträchtliches Hindernis. Es entspricht dies alles den Gepflogenheiten in der Besetzung staatlicher Magistraturen. Dem Umstande, daß das eine oder andere Mitglied der Behörde eine gesellschaftlich hervorragende Stellung einnimmt, kann keineswegs eine symptomatische Bedeutung beigemessen werden.

Besoldung der Stadträte und höheren Beamten. Nebenbeschäftigungen.

Alle besoldeten städtischen Beamten sind Berufsbeamte und haben sich ihrem Amte ausschließlich zu widmen. Die Besoldungsansätze sind, wie für alle schweizerischen Beamten, sehr niedrig, um so mehr, als das Pensionswesen im allgemeinen dem schweizerischen Verwaltungsrechte fremd ist. Auch Sporteln werden von den städtischen Beamten nicht bezogen.

Die Besoldungen sind folgende:

1. Stadträte 7000 Fr.; für den Stadtpräsidenten eine Zulage von 500 Fr.; Stadtschreiber 6—7000 Fr.;

2. höhere Beamte (Abteilungssekretäre, Inspektoren usw.) 3500 bis 5500 Fr. Höhere Besoldungen beziehen nur der Stadtforstmeister und Stadtchemiker (bis 6000 Fr.), die Administratoren der technischen Unternehmungen (Elektrizitätswerk, Wasserwerk usw.) und andere technische Beamten; der Stadtarzt bis 7000 Fr. Diese Gehälter können ausnahmsweise durch den Großen Stadtrat um 25 % des Höchstbetrages vermehrt werden, wenn es sich um Erhaltung oder Gewinnung besonders tüchtiger Kräfte handelt.

Vereinbar mit der Bekleidung einer städtischen Magistratur ist die Innehabung von Offizierstellen in der Armee, ferner die Mitgliedschaft im kantonalen Parlamente und in der Bundesversammlung; in letzterer jedoch dürfen, da dieses Kollegium in Bern tagt, nur zwei Mitglieder des Stadtrates gleichzeitig sitzen. Daß aber 1—2 Mitglieder der städtischen Exekutive, namentlich der Stadtpräsident, dem Bundesparlament angehören, ist politischer Usus.

Die Stellung eines Stadtrates ist mit der eines Verwaltungsrates einer privaten Unternehmung nur vereinbar, wenn der Große Stadtrat seine Zustimmung hierzu gegeben hat.

Die Mitglieder des Stadtrates, wie übrigens alle anderen städtischen Beamten und Angestellten, dürfen überhaupt keinen Nebenberuf betreiben

oder ein Amt oder eine Anstellung außerhalb der Stadtverwaltung mit einem jährlichen Einkommen von über 500 Frk. übernehmen, sofern nicht der Große Stadtrat eine Ausnahme gestattet. Teilnahme an Börsenspekulationen ist absolut verboten.

Während nach dem kantonalen Gemeindegesetz Amtszwang für die Gemeinderäte besteht, existiert ein solcher für die Mitglieder des Stadtrates Zürich nicht, obwohl das Zuteilungsgesetz diese Ausnahme nicht statuiert, indem Amtszwang verbunden mit dem Verbot der Ausübung eines bürgerlichen Berufs unvereinbar wäre mit der durch Bundes- und Kantonsverfassung gewährleisteten Handels-, Gewerbe- und Berufsfreiheit.

Organisation des Stadtrates und die übrigen höheren Verwaltungsbehörden.

Der Stadtrat bewältigt seine Geschäfte teils im Kollegium, teils durch die einzelnen Abteilungsvorstände, teils in Sektionen.

Die Verwaltungsabteilungen sind: Abteilung des Stadtpräsidenten (Armenpflege, Zivilstand, Statistik), Finanzwesen, Steuerwesen, Polizeiwesen, Gesundheits- und Landwirtschaftswesen, Bauwesen I (Hoch- und Tiefbau, Vermessung), Bauwesen II (Straßeninspektorat, technische Unternehmungen, [Gas, Wasser, Elektrizität, Straßenbahn]), Schulwesen, Vormundschaftswesen.

Die Abteilungsvorstände (außer der Abteilung des Stadtpräsidenten) sowie die Mitglieder der Sektionen werden vom Stadtrat selbst gewählt.

Dem Stadtrat beigegeben ist die Stadtkanzlei, bestehend aus Stadtschreiber und Substitut und den nötigen Kanzlisten. Sie besorgt außer der Kanzlei des Stadtrates Archiv und Amtsblatt, auch die Begutachtungen der Bürgerrechtsangelegenheiten.

Als selbständige Behörden neben dem Stadtrate bestehen:

1. Die Zentralschulpflege und die Kreisschulpflegen, erstere von dem Vorstand des Schulwesens ex officio präsidiert. Die Mitglieder der Schulpflegen werden vom Volk gewählt;
2. Vormundschaftsbehörde (Waisenamt).

2. Subaltern- und Unterbeamte.

Ernennung, Besoldung, soziale Stellung, Einfluß auf die Gemeindevertretung, Entlassung.

Die städtischen Beamten aller Kategorien werden, sofern Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmen, vom Stadtrat gewählt. Die Beamten, d. h. die mit amtlichen Funktionen betrauten Gemeindeorgane,

werden, wie die Staatsbeamten, in der Regel auf die Dauer von drei Jahren ernannt. Die bloßen Angestellten, d. h. das Subalternpersonal und die Angestellten der städtischen Unternehmungen werden entweder auch auf eine bestimmte, meist kurze Dauer angestellt oder im Taglohn beschäftigt; sind sie zehn Monate oder 250 Tage im Dienste der Stadt gestanden, so werden sie mit Bezug auf das Anstellungsverhältnis den eigentlichen Beamten in verschiedenen Beziehungen gleichgestellt. Bei der Anstellung sollen Schweizerbürger bevorzugt werden.

Die Besoldung der Beamten und Angestellten ist im wesentlichen durch die Gemeindeordnung bestimmt, welche für die Besoldungen regelmäßig ein Maximum und ein Minimum vorsieht, so daß auf Dienstalter und Leistungen Rücksicht genommen werden kann. Pensionen gibt es nicht. Die durch die Gemeindeordnung vorgesehene städtische Versicherung der Beamten für Krankheit und Unfall sowie die Alters-, Invaliditäts- und Lebensversicherung ist nur für kleine Beamtenkategorien und auch für diese nur teilweise durchgeführt; dagegen wird ein Fonds für eine Pensionskasse für städtische Angestellte und Arbeiter angelegt und die Organisation einer allgemeinen Anstalt studiert.

Von einer besonderen sozialen Stellung der Beamten kann nicht gesprochen werden. Die Beamten bilden weder rechtlich noch tatsächlich eine eigentliche Berufsklasse. Die staatliche Anstellung gewährt keinerlei besondere soziale Vorteile. Die sehr bescheidenen Besoldungen aller Beamten verhindern ebenfalls einen gesellschaftlichen Einfluß der Beamtenschaft.

Ebenso haben die Beamten keinen besonderen politischen Einfluß. Von einem solchen kann höchstens bei den zahlreichen Angestellten der städtischen Unternehmungen, wie Straßenbahn, Lichtwerke usw., gesprochen werden, jedoch nur mit Rücksicht auf den Umstand, daß sie zur organisierten Arbeiterschaft gehören. Übrigens haben die organisierten Arbeiter bis jetzt eine Bevorzugung vor den nichtorganisierten bei städtischen Anstellungen nicht durchzusetzen vermocht.

Die Entlassung der städtischen Beamten und Angestellten unterliegt, soweit es sich um letztere handelt, ganz den Regeln des Privatrechts, mit Bezug auf erstere im wesentlichen auch, da es kein besonderes staatliches oder kommunales Disziplinarrecht gibt. Im allgemeinen kann — von schwerem Verschulden abgesehen — das Anstellungsverhältnis des Beamten nur durch den Ablauf der Anstellungsfrist gelöst werden. Bei Auflösung des Verhältnisses durch den Tod des Beamten haben die Hinterlassenen halbjährlichen Nachgenuß.

Für die subalternen Beamten gelten, wie für die höheren, die obenerwähnten Vorschriften betreffend Nebenberufe usw.

IV. Verhältnis des Stadtrates und des Großen Stadtrates.

Rechtliche Ordnung und tatsächliche Gestaltung. Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung.

Mit Bezug auf diese Punkte ist schon unter II das Wichtigste erwähnt worden. Zuteilungsgesetz und Gemeindeordnung sehen ab von einer prinzipiellen Ordnung des Verhältnisses der beiden wichtigsten Gemeindebehörden. Die einzigen grundsätzlichen Bestimmungen sind die, welche dem Großen Stadtrate die präsumtive Kompetenz der Beratung und Beschlußfassung in allen durch das Gemeindegesetz der Gemeindeversammlung zugewiesenen Kompetenzen überträgt, sowie die, welche dem Stadtrat die präsumptive Verwaltungskompetenz verleiht. Im weiteren kommt in Betracht das Recht des Großen Stadtrates mit Bezug auf Beaufsichtigung der Verwaltung und Begutachtung sämtlicher Vorlagen an die Gemeinde. Dadurch nimmt der Große Stadtrat materiell die Stellung eines Parlamentes ein, immerhin mit der sehr erheblichen Modifikation, daß die wichtigsten Beschlüsse von ihm nur zu Handen der Gemeinde vorbereitet werden und seine übrigen Beschlüsse zum großen Teile dem Entscheide des Volks unterbreitet werden können, das überdies durch die Initiative die Möglichkeit besitzt, eine vom Großen Stadtrat unabhängige Politik zu treiben. Der Stadtrat ist keineswegs als bloße Vollziehungsbehörde gedacht, sondern ist, da ebenfalls auf Volkswahlen beruhend, in seiner Sphäre eine durchaus selbständige Behörde. Wie übrigens auch in der Bundes- und den Kantonsregierung, so hat sich auch in der Stadtverwaltung nirgends eine Art parlamentarischer Verantwortlichkeit ausgebildet. Die politische Übereinstimmung zwischen den beiden städtischen Räten ist keinesfalls die Voraussetzung der Fortführung der Geschäfte durch den Stadtrat.

Immerhin nimmt tatsächlich der Große Stadtrat eine bedeutendere Stellung ein. Der Stadtrat paßt sich ihm in der Regel an und setzt sich der auch im Bundes- und Kantonalparlament hervortretenden Tendenz, sich in die Verwaltung einzumischen, selten energisch entgegen. Dies sind aber Verhältnisse, die, weil zum großen Teil von den Persönlichkeiten abhängig, bedeutenden Schwankungen unterworfen sind.

Etwaige Konflikte des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung.

Über Konflikte der beiden städtischen Räte bestehen keinerlei gesetzliche Bestimmungen; solche Konflikte sind einmal wegen der genauen Ausscheidung der beiderseitigen Kompetenzen dieser Behörden formell wohl so gut als ausgeschlossen, aber auch materiell können sie kaum entstehen, da beide Räte aus demselben Wahlkörper hervorgehen, die Wahlperioden kurz sind und sich decken. Sollte ein Konflikt von Bedeutung dennoch einmal entstehen, so ist es unzweifelhaft, daß durch eine Initiative ein Ausweg gefunden werden könnte. Es laufen eben doch alle Kompetenzen zuletzt in der Gemeinde zusammen.

In welchem der beiden Kollegien liegen die treibenden Ursachen des Fortschritts?

Da in beiden Kollegien alle drei Parteien annähernd in dem gleichen Verhältnis vertreten sind, zeigen mit Bezug auf Fortentwicklung des Gemeindewesens, speziell was Sozialpolitik anbetrifft, die beiden Räte die gleiche Initiative. Da alle Parteien fortschrittliche Tendenzen haben und nur mit Bezug auf Umfang und Tempo des Fortschrittes divergieren, ist es ausgeschlossen, daß zwischen den beiden Räten sich hierin größere Differenzen zeigen werden. Überdies liegt die ganze Weiterentwicklung in letzter Linie in der Hand der Mehrheit der Stimmberechtigten.

Ergänzung des Stadtrats aus dem Großen Stadtrat.

Dies ist durchaus die Regel, beruht aber nicht auf gesetzlicher Vorschrift. Da für die Mitgliedschaft im Stadtrat keine besonderen Qualifikationen aufgestellt sind, namentlich keine Berufsbeamten in die Behörde gewählt werden müssen, so gelangen durch die Volkswahl meist solche Personen in den Stadtrat, die sich bereits im Großen Stadtrat bemerkbar gemacht oder sonst im Parteileben eine Rolle gespielt haben. Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß auch mit Rücksicht auf bestimmte Verwaltungsabteilungen Fachmänner gewählt werden, die bisher politisch wenig hervorgetreten sind.

Gemischte Kommissionen.

Solche bestehen nicht von Amts wegen, dagegen gibt es Kommissionen, die der Stadtrat frei komponiert, und in welchen neben einem Mitglied des Stadtrates in erster Linie Mitglieder des Großen Stadtrates sitzen.

Vergleich des Verhältnisses des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung mit dem der Staatsregierung zu dem Parlament.

In Abschnitt II ist wiederholt auf die wesentliche Übereinstimmung dieser beiden Verhältnisse hingewiesen worden. Auch in tatsächlicher Beziehung ist die Übereinstimmung fast vollständig. Ein gewisser Unterschied besteht jedoch mit Bezug auf dieses Verhältnis zwischen der Stadt und dem Kanton einerseits und dem Bunde anderseits. Die Bundesregierung, der Bundesrat, wird von der Bundesversammlung, d. h. dem Parlamente, gewählt, und die Verfassung der Eidgenossenschaft, in teilweiser Anlehnung an die Organisation des früheren Staatenbundes, gibt dem Parlamente eine höhere und bedeutendere Stellung, als die kantonalen Parlamente sie einnehmen; gleichwohl hat der Bundesrat wiederholt, namentlich mit Bezug auf die auswärtige Politik, seine selbständige Kompetenz, zu handeln, gegenüber der Bundesversammlung scharf betont. Sodann sind im Bunde die Volksrechte weniger ausgebildet; die Gesetzesinitiative soll erst noch dem Volke verliehen werden; aber auch dann wird wegen der größeren Schwierigkeit der Geltendmachung der Volksrechte in größeren Verhältnissen die Bedeutung des Parlamentes im Bunde größer bleiben als in den Kantonen. Sowohl der eidgenössischen als auch der zürcherischen — kantonalen und städtischen — Politik sind gemeinsam einmal das Fehlen einer Parteiregierung im Sinne eines parlamentarischen Kabinetts, sodann die aus Vertretern verschiedener Parteien gemischten Regierungen und endlich die daher rührende Übereinstimmung zwischen Regierung und Parlament mit faktischem Übergewicht des letzteren.

V. Heranziehung der Bürger zu anderweiten städtischen Ehrenämtern (Armen- und Schulverwaltung usw.).

Diese Heranziehung findet in ausgedehntem Maße statt, namentlich im Schul- und Armenwesen, aber auch auf anderen Gebieten: so besteht ein Baukollegium für die Vorprüfung der großen Bauunternehmungen, ein Gesundheitsrat, der von der Verwaltung mit Bezug auf sanitärische Fragen konsultiert werden kann, eine Tramkommission für die größeren prinzipiellen Fragen im Straßenbahnwesen, ferner eine Promenadenkommission und eine Feuerwehrkommission, endlich die Steuerkommissionen für die Taxation der Steuerpflichtigen und besondere Taxationskommissionen für die Einschätzungen zum Zwecke der Besteuerung der Liegenschaften

sowie der Taxation der nicht Feuerwehrdienst tuenden Bürger mit Bezug auf die von ihnen zu entrichtende Feuerwehrsteuer.

Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern. Welche Klassen der Bevölkerung werden vorzugsweise zu solchen Ehrenämtern herangezogen? Inwieweit ist es möglich, Arbeiter heranzuziehen? Werden Ehrenämter (insbesondere in der Armenverwaltung) Frauen übertragen? Wie sind die tatsächlichen Zustände?

Es besteht Amtszwang mit Bezug auf die Stellen des Großen Stadtrats, der Schul- und Kirchenpflege, doch wird in der Regel auf Ablehnungen Rücksicht genommen und der Bürger nicht zur Übernahme dieser Stelle gezwungen. Es werden alle Klassen der Bevölkerung hierbei herangezogen, auch die Arbeiter, was aber nur dadurch möglich ist, daß den an einer Sitzung teilnehmenden ein kleines Taggeld von 4 Fr. ausbezahlt wird. Frauen werden bis jetzt nur ausnahmsweise zu öffentlicher Tätigkeit herangezogen; so in den sogenannten Frauenvorsteherschaften für den weiblichen Arbeitsunterricht. Es unterliegt aber keinem Zweifel, daß man in dieser Richtung in der Zukunft weitergehen wird und die Frauen z. B. auch in die Armenbehörde und in die Aufsichtskommissionen für einzelne Schulabteilungen werden gewählt werden können. In einem Entwurf für ein neues Stadtvereinigungsgesetz, welches aber in der Volksabstimmung nicht durchzudringen vermochte, waren derartige Bestimmungen aufgenommen worden und zwar unter allseitiger Zustimmung. Der Grund der Verwerfung des Gesetzes lag an einem ganz anderen Ort.

Wie wirkt das deutsche System, Bürger in möglichst weitem Umfang zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, gegenüber der englischen und französischen Gepflogenheit, die Ausführung der einzelnen Verwaltungsgeschäfte besoldeten subalternen Beamten zu übertragen?

Die schweizerische Gesetzgebung huldigt durchaus dem deutschen System und hat wenig Neigung für die englischen und französischen Gewohnheiten. Es liegt nicht im Sinne des Schweizer Volkes, viel besoldete Beamte in Dienst zu stellen und denselben bedeutende Kompetenzen zuzuteilen; man zieht es im allgemeinen vor, daß ein Kollegium aus Nichtberufsbeamten in einer Sache entscheide. Große Besoldungen und Pensionen, überhaupt alles, was an ein eigentliches Berufsbeamtentum erinnert, ist durchaus unpopulär.

VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden.

Eingemeindung. Rechtliche Vorschriften. Inwieweit hat eine Eingemeindung von Landorten schon stattgefunden? Wird eine solche für die nächste Zukunft beabsichtigt?

Auf den 1. Januar 1893 erfolgte in Zürich eine sehr große Eingemeindung von sog. Ausgemeinden, mit anderen Worten: eine Vereinigung der um die Stadt herumliegenden noch selbständigen Vorstädte mit der Altstadt Zürich. Diese letztere umfaßte etwa ein Viertel der nun vereinigten Gesamtbevölkerung und die sog. Ausgemeinden (elf) etwa drei Vierteile. Die rechtliche Grundlage zu dieser Stadtvereinigung bildete das vom Kanton erlassene Gesetz betreffend die Zuteilung der Gemeinden: Außersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstraß, Riesbach, Unterstraß, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich und die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur sowie die von der Stadt selbst aufgestellte Gemeindeordnung, beide aus dem Jahr 1892. Daneben ist übrigens auch für die Stadt Zürich das für den ganzen Kanton geltende Gemeindegesetz aus dem Jahr 1875 maßgebend, soweit eben nicht in dem sog. Zuteilungsgesetz für sie abweichende Bestimmungen aufgestellt sind. Die Stadtvereinigung erfolgte auf der Grundlage, daß alle zusammengeschlossenen Gemeindeteile durchaus gleichen Rechtens wurden und die in ihnen wohnenden Einwohner gleichen Anspruch auf die Befriedigung ihrer Bedürfnisse haben. Immerhin ist eine etwas verschiedene Behandlungsweise vorbehalten je nach der Lage, Bevölkerungszahl und den Verkehrsverhältnissen der einzelnen Quartiere. Da zur Zeit der Stadtvereinigung eine große Verschiedenheit im Schul-, Polizei- und Straßenwesen, in der Quellwasserversorgung, in der Anlage von Trottoirs und Abzugskanälen, in den Beleuchtungseinrichtungen usw. unter den Gemeindeteilen bestand, wurde bestimmt, daß die Ausgleichung während den nächsten zehn Jahren stattzufinden habe. Sie ist zurzeit jedoch noch nicht völlig durchgeführt, obschon nun bald zwölf Jahre seit dem Zusammenschluß der Gemeinden verstrichen sind.

Eine weitere Eingemeindung von Landorten wird zurzeit nicht beabsichtigt, obwohl es Landgemeinden gäbe, die hierzu bereit wären; doch würden unzweifelhaft die finanziellen Kräfte der Stadt einen solchen Schritt nicht ertragen.

Übersiedlung der Industrie in Landorte.

Teilweise findet eine solche statt, es gibt eine Reihe von Geschäftstreibenden, welche ihr Bureau oder Magazin in der Stadt, die Fabrik oder Werkstätte aber außerhalb derselben haben. Bei den äußerst zahlreichen Verkehrsmitteln von der Stadt Zürich aus liegt es auf der Hand, daß derartige Verschiebungen häufig stattfinden.

Vorteile und Nachteile für die Nachbarorte durch die Stadt.

Früher wurde angenommen, daß die Verlegung industrieller Etablissemente auf das Land für dieses eher mit Vorteilen verbunden sei, und die Landgemeinden kamen Gewerbetreibenden, die mit solchen Plänen umgingen, mit allerlei Anerbietungen und Erleichterungen entgegen. Man sah den Vorteil darin, daß Verdienst in eine Gemeinde gebracht werde, die Bevölkerung derselben zunehme und damit auch der Grundwert. Jetzt sieht man eher die Kehrseite; solche Landgemeinden klagen über die bedeutende Vermehrung der Schulkinder durch derartige Etablissements und infolgedessen notwendig werdender Schulhäuser, ebenso über auszuführende Straßenbauten infolge des vermehrten Verkehrs; auch mit Bezug auf die Polizei und das Gesundheitswesen treten mancherlei neue Anforderungen an solche Gemeinwesen heran. Dazu kommt, daß die Arbeiterbevölkerung oft mehr Ansprüche an die Gemeinde geltend macht, als dies früher bei den sie allein bewohnenden Bauern der Fall war. Das Beispiel der Stadt verleitet auch solche Nachbargemeinden oft zu nicht gerade notwendigen Neuerungen. Man will es gerade so haben, wie es die Leute in der Stadt haben. Daher kommt es, daß die der Stadt zunächst gelegenen Orte meist überschuldet sind, hohe Steuern haben und kein wohlgeordnetes Finanzwesen mehr besitzen. Wäre die Aufsicht des Staates über diese Gemeinden eine etwas strengere und intensivere, so würden diese Übelstände weniger hervortreten; so wie es aber jetzt ist, sind diese Außenorte eine stete Sorge für den Staat; es dürfte die Zeit kommen, wo sie nicht mehr auf eignen Füßen stehen können, sondern entweder vom Staat unter Leistung von Beiträgen seitens der Stadt unterhalten oder von der Stadt inkorporiert werden müssen.

Verpflichtung der Stadt zu Zuschüssen an die Landgemeinden, in welchen die in der Stadt beschäftigten Arbeiter ihren Wohnsitz haben.

Eine derartige Verpflichtung der Stadt besteht zurzeit noch nicht, aber in nächster Zeit kommt die Frage zur Behandlung. Es wird be-

antragt, daß in das zurzeit in Behandlung liegende Steuergesetz eine Bestimmung mit Bezug auf von den Städten zu leistende Beiträge an derartige Landgemeinden aufgenommen werde. Zurzeit ist noch ungewiß, welches Schicksal dieser Antrag erfahren wird.

Verkehrspolitik der Stadt im Verhältnis zu den umliegenden Landgemeinden.

Von einer solchen kann kaum gesprochen werden; die Stadt Zürich steht im allgemeinen in gutem Einvernehmen mit ihren Nachbargemeinden. Eine Ordnung der etwa vorkommenden streitigen Fragen läßt sich meist auf gütlichem Wege bewerkstelligen. An etwa fünf solche Gemeinden gibt die Stadt aus ihrem Gaswerk das Gas ab und zwar zu recht mäßigen Bedingungen. Diese Abgabe findet in der Weise statt, daß die Stadt das Gas in ein Reservoir der Nachbargemeinden liefert und sich für das in dieses Reservoir tretende Quantum bezahlen läßt.

VII. Verhältnis der Stadt zur Staatsregierung.

1. Abgrenzung der kommunalen und staatlichen Aufgaben. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Städte zur Ausführung.

Mit Bezug auf dieses Verhältnis ist in erster Linie zu bemerken, daß das zürcherische Recht in Anbetracht des Umstandes, daß außer der Stadt Zürich im Gebiete des Kantons nur noch ein rein städtisches Gemeinwesen (Winterthur) sich befindet, keine eigene Städteordnung im Gegensatz zu einer Landgemeindeordnung kennt. Eine derartige grundsätzlich verschiedene Behandlung von Stadt und Land, die durch die große Verschiedenheit der Verhältnisse wohl gerechtfertigt wäre, würde übrigens, sofern ein hierauf zielendes Gesetz dem Volke vorgelegt würde, kaum auf Annahme rechnen können, da die Landbevölkerung gegen eine Sonderbehandlung der Stadt eine ausgesprochene Abneigung hat und für alle gleiches Recht verlangt.

Nur das mehrfach erwähnte Zuteilungsgesetz ist ein Spezialgesetz für die Stadt Zürich und mit Bezug auf die Gemeindesteuern auch für die Stadt Winterthur. Das Zuteilungsgesetz aber sieht davon ab, die besonderen Aufgaben der Stadt Zürich aufzuzählen; nur beiläufig werden darin, aber keineswegs erschöpfend, einzelne Verwaltungsgebiete der Gemeinde erwähnt. Es fehlt überhaupt in der zürcherischen Gesetzgebung

an einer scharfen und prinzipiellen Ausscheidung der Funktionen des Staats und der Gemeinden sowie der Funktionen, welche die Gemeinde lediglich als Delegatarin des Staats besorgt und derjenigen, welche sie als selbständige Körperschaft ausüben kann. Die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden ist in erster Linie durch das Gemeindegesetz erfolgt, daneben kommen aber noch sehr zahlreiche andere Gesetze in Betracht.

Im allgemeinen kann mit Bezug auf die Gemeindefunktionen und damit auf die Aufgaben der Stadtgemeinde Zürich folgende Unterscheidung gemacht werden:

1. Eigene Tätigkeit der Gemeinde, d. h. solche, welche die Stadt aus eigener Initiative im Rahmen ihrer Autonomie entfaltet. Diese ist entweder hoheitliche oder soziale, d. h. von derjenigen der Privaten nicht wesensverschiedene. Hoheitliche Tätigkeit kann die Gemeinde nur kraft staatlicher Delegation entwickeln, jedoch nicht nur in Ausführung spezifisch staatlicher, bezw. durch staatliche Organe normierter Zwecke, sondern auch für Aufgaben, die sie sich selbst gesetzt hat, bezw. in denen sie autonom ist. Dahin gehört die, wenn auch sehr beschränkte, Selbstorganisation (Erlaß der Gemeindeordnung), Festsetzung der Steuern, Ausübung des Verordnungsrechts, speziell der Ortspolizei, soweit die kantonalen Gesetze den Gemeinden hierin Autonomie gewähren.

Eine viel größere, grundsätzlich unbeschränkte Freiheit des Handelns genießt die Stadt mit Bezug auf die soziale Tätigkeit, wie Verwaltung des Gemeindegutes (vgl. S. 35, 37—39), Begründung und Führung kommunaler Unternehmungen, Förderung privater Anstalten usw. Die Staatsverfassung gewährt den Gemeinden hierin grundsätzliche Freiheit und sieht von jeder Aufzählung der Aufgaben ab, die eine Gemeinde zu den ihrigen sich machen darf. Die Stadt Zürich hat von dieser Freiheit im weitestgehenden Maße Gebrauch gemacht, sowohl auf dem Gebiet technischer Unternehmungen wie auch auf dem gemeinnütziger Bestrebungen. Die Einhaltung des Gemeindezwecks, d. h. der Förderung der durch das Zusammenwohnen begründeten Interessen und die Nichtvernachlässigung der den Gemeinden vom Staate überbundenen Aufgaben (vgl. S. 36) bilden, abgesehen von der durch die Staats- und Bundesverfassung gewährleisteten Freiheit des Handels, des Gewerbes usw. grundsätzlich die einzigen Schranken. Da das Bundesgericht die Freiheitsrechte im ganzen von einem sozialen Gesichtspunkte aus interpretiert, ist der Stadt ein ziemlich freies Feld für die Betätigung des sog. Gemeindesozialismus gelassen. Zum Gemeindezweck kann jedes Interesse gemacht werden, das auf

dem räumlichen Zusammenwohnen der Gemeindeglieder beruht; hierbei ist es nicht nötig, daß sich diese Tätigkeit auf den Gemeindebann beschränke, so bei Subventionierung von Eisenbahnen, von auswärtigen Kraftwerken usw.

2. Übertragene Staatsverwaltung. Solche wird durch die Gemeinden in weitem Umfange ausgeübt. Einmal sind sie in erster Linie die zur Ausübung der Wahlrechte, der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Volkes bestimmten Vereinigungen. In Angelegenheiten allgemein öffentlicher Natur dienen sie bezw. ihre Behörden gemäß den besonderen Bestimmungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen als Vollziehungsorgane der Landesverwaltung. Hierbei kommt namentlich in Betracht:

a) Zivilstands- und Vormundschaftswesen;
b) Niederlassung;
c) Steuerwesen;
d) die gesamte innere Polizei (Straßen-, Wege-, Gewässer-, Bau-, Sicherheits-, Gesundheits-, Feuer-, Gewerbe- und Sittenpolizei);
e) Steigerungswesen;
f) Schuldbeitreibung und Konkurs und einige mit dem Straf- und Zivilprozeßverfahren konnexe Funktionen (hierfür gibt es besondere Beamte der Gemeinde).

Diese vom Staate delegierte Staatsgewalt wird in der Regel vom Gemeinde- bezw. Stadtrate ausgeübt, nur für die sub f erwähnten Funktionen werden besondere kommunale Organe vom Gesetz verlangt (Gemeindeammänner). Zur Ausübung dieser Funktionen ist nicht ein einzelnes Mitglied der Stadtverwaltung, z. B. der Stadtpräsident kompetent, sondern das ganze Kollegium bezw. der für jedes Verwaltungsgebiet bestellte Vorstand; die Polizei im engeren Sinne wird grundsätzlich vom ganzen Stadtrat gehandhabt, es kann aber unter Genehmigung der Regierung diese Funktion durch die Gemeinde einem einzelnen Magistrat übertragen und einem solchen überhaupt das selbständige Recht der Bußenverhängung und des unmittelbaren Verkehrs mit Oberbehörde und Gerichten verlieben werden.

3. Staatsaufsicht, Aufsichtsbehörden, staatliche Zwangsmittel. Die staatlichen Aufsichtsorgane über die Verwaltung der Stadt Zürich sind im allgemeinen dieselben wie über die übrigen Gemeinden: in erster Instanz der Bezirksrat, in zweiter der Regierungsrat (d. h. die kantonale Regierung).

Was die Aufsicht über die Gemeindefinanzen anbetrifft, so kommt zunächst der Bezirksrat in Betracht, welcher die Rechnungen (nicht aber die Budgets) zu prüfen hat und Visitationen in den Gemeinden mit Bezug auf das Vorhandensein der Wertschriften, der Kassabestände, geordnete Führung der Protokolle usw. vornimmt. In dieser Beziehung besteht kein Unterschied zwischen der Stadt und den Landgemeinden. Die obere Aufsichtsbehörde ist der Regierungsrat, welcher sich in zweiter Linie auch für die Führung eines geordneten Gemeindehaushaltes interessieren soll. Speziell für die Stadt Zürich wurde noch eine besondere Einrichtung geschaffen. Der Regierungsrat ernennt drei Sachverständige, welche die Jahresrechnungen prüfen und dem Bezirksrat für sich und zu Handen des Regierungsrates über ihren Befund alljährlich Bericht zu erstatten haben. Sie haben sich insbesondere darüber auszusprechen, ob die Tilgung der Passiven und die Bestreitung der Neubauten in der durch das Gesetz festgestellten Weise stattfinden. Hiernach hat also der Regierungsrat eine spezielle Veranlassung, sich davon zu überzeugen, in welcher Weise der Gemeindehaushalt der Stadt Zürich geführt werde. Er publiziert in der Regel den Bericht dieser drei Sachverständigen im kantonalen Amtsblatt.

Das Aufsichtsrecht des Regierungsrates und Bezirksrates über die Gemeindeverwaltung überhaupt ist nach Art. 40, 4, und 45 der Kantonsverfassung ein generelles, dagegen ist das Einmischungsrecht, die praktisch erhebliche Seite des Aufsichtsrechtes, ein grundsätzlich beschränktes mit Bezug auf die eigene Tätigkeit der Gemeinden im Gegensatz zur übertragenen Staatsverwaltung, für welche die Gemeindebehörden den Staatsbehörden hierarchisch untergeordnet sind. Eine Einmischung in das selbständige Tätigkeitsgebiet der Gemeinden, also namentlich in die Verwaltung des Gemeindegutes usw. ist nur auf Grund besonderer gesetzlicher Bestimmungen zulässig.

Die Einmischung in die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde kann erfolgen:

a) ex officio bei Verfassungs- und Gesetzesverletzungen oder Verletzung staatlicher Verordnungen;

b) auf Grund eines Rekurses (Beschwerde eines Stimmberechtigten).

Rekurse gegen Gemeindebeschlüsse und allfällig gegen Beschlüsse des Großen Stadtrates sind zulässig:

1. wegen Verletzung staatlicher oder kommunaler Normen formellen und materiellen Inhaltes durch Gemeindebeschlüsse und Beschlüsse des Großen Stadtrates,

2. wegen Verletzung eines Gemeindebeschlusses durch den Großen Stadtrat;
3. bei formell unanfechtbaren Beschlüssen der Gemeinde unter folgenden Voraussetzungen:
   a) wenn die Beschlüsse Rücksichten der Billigkeit verletzen,
   b) wenn sie Angelegenheiten betreffen, welche der Gemeinde nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschriften überbunden sind, und die dadurch bedingten Ausgaben die gehörige Erfüllung der den Gemeinden gesetzlich obliegenden oder von ihr bereits übernommenen Aufgaben für die Zukunft in Frage stellen oder den Gemeindehaushalt oder die Steuerkraft durch Überschuldung oder Beeinträchtigung des Kredites gefährden.

Durch einen solchen Rekurs wird der Gemeindebeschluß der Prüfung der Oberbehörden unterworfen, welche über eine allfällige Kassation entscheiden. Die Regierung hat von dieser Kompetenz einen äußerst maßvollen Gebrauch gemacht, so daß die Autonomie der Gemeinden dadurch nicht bedroht ist.

Das Wahlrecht der Gemeinden wird unkontrolliert ausgeübt, Wahlrekurse sind nur aus formellen Gründen anhebbar; die Gewählten können von den Oberbehörden nicht auf ihre Genehmheit oder Eignung geprüft werden.

Staatliche Zwangsmittel gegen die Gemeinden mit Bezug auf die Verwaltung sind gesetzlich nicht vorgesehen. Dem Bezirksrat liegt die Pflicht ob, bei Mißbräuchen in der Gemeindeverwaltung unter Mitteilung an die Direktion des Innern, d. h. die Regierung, die nötigen Mittel zur Abhilfe zu ergreifen, und schließlich gegen die fehlbaren Beamten disziplinarisch mit Ordnungsstrafen oder durch Erhebung einer Strafklage vorzugehen.

Eine zwangsweise Übernahme kommunaler Funktionen durch den Staat ist gesetzlich nicht geregelt, doch ist schon ein staatlicher Kommissar bestellt worden, bei Weigerung von Gemeinden, übernommene Verpflichtungen zu erfüllen. Ein solcher Kommissär kann vom Regierungsrat mit allen nötigen Vollmachten ausgestattet werden, um in einer Gemeinde die Funktionen der Gemeindebehörden zu übernehmen, alle erforderlichen Anordnungen zu treffen, selbst für die Gemeinde ein Anlehen aufzunehmen. Es kann dem Kommissär auch Polizei zur Verfügung gestellt werden.

Gegen gesetzliche Regelung solcher abnormer, die Gemeindeautonomie unter Umständen negierender Verhältnisse sträubt sich das demokratische Empfinden des Volkes, das, historischen Traditionen hierin getreu, in

der Gemeindefreiheit eine Grundlage der freiheitlichen Institutionen des Staates erblickt.

4. Staatsgesetz und städtische Autonomie. Das sog. Zuteilungsgesetz räumt der Stadt, hierin teilweise über das allgemeine Gemeindegesetz hinausgehend, eine gewisse Autonomie ein, mit Bezug

1. auf die Gemeindeordnung (nähere Ausführung der Bestimmungen über Organisation und Kompetenzen der Behörden),
2. Festsetzung des Steuerwesens, ohne Bestimmung einer obern Grenze.

Ferner übt auf Grund des Gemeindegesetzes die Stadt wie jede Gemeinde das Verordnungsrecht aus für administrative und polizeiliche Zwecke. Das Bußenmaximum beträgt 15 Fr. Wo diese Kompetenzen vom Gesetz ausdrücklich dem Gemeinderat (Stadtrat) delegiert sind, aber einem einzelnen Beamten weiter übertragen werden sollen (namentlich Polizeiverordnungen), ist die Genehmigung der kantonalen Regierung einzuholen.

Bei der hohen Ausbildung der staatlichen Gesetzgebung ist der kommunalen Autonomie auf dem Gebiete der Polizeiverordnungen ein ziemlich beschränkter Raum gelassen. Bei der Gleichartigkeit der sozialen staatlichen und kommunalen Grundlagen ist ein Gegensatz zwischen Staats- und Gemeindepolizeiverordnungen ausgeschlossen. Groß dagegen ist die Zahl der Administrativverordnungen aller Art.

5. Die städtischen Finanzen. Die städtischen Finanzen sind im ganzen wohlgeordnet, die Ansprüche an diese aber weitgehend und immer noch im Steigen begriffen. Es wurde oben schon angedeutet, daß im Rechnungswesen der Stadt vor allem zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Verkehr unterschieden wird. Der ordentliche Verkehr ist die eigentliche Betriebsrechnung der Stadt. Die 13 bis 13½ Mill. Fr. betragenden Ausgaben, die in dieser verrechnet sind, werden, in runden Zahlen ausgedrückt, etwa so gedeckt: gegen 6700000 Fr. an Steuergeldern fallen in diese Rechnung, etwa 1500000 Fr. ist der Reinertrag der städtischen selbständigen Unternehmungen, etwa 2200000 Fr. betragen die Jahreszinse des städtischen Kapitalvermögens sowie der beträchtlichen Liegenschaften, und der Rest von annähernd 3000000 Fr. wird gedeckt vor allem durch die Beiträge des Staats (Kanton Zürich und schweizerische Eidgenossenschaft), sodann durch eine Reihe von verschiedenen Gebühren u. a. Was die Steuern speziell anbetrifft, so gibt es eine Vermögenssteuer sowie eine Einkommensteuer, welche aber den Ertrag des Vermögens nicht mitbetrifft; ferner

eine Liegenschaftssteuer und Feuerwehrsteuer. Speziell die Bürgergemeinde bezieht noch eine Armensteuer, und die Kirchgemeinden ihre Kirchensteuern, die aber nur Vermögenssteuern sind. Die Einkommensteuer richtet sich immer in der Weise nach der Vermögenssteuer, daß, so oft auf 1000 Fr. Vermögen 1 Fr. Steuer erhoben wird, nach einer bestimmten Skala ein Betrag von 20 Rappen bis 1 Fr. in steigender Progression von jedem Hundert des Einkommens bezogen wird. Zur Zeit beträgt die Vermögenssteuer 6 ‰ vom Kapital des Vermögens. Die Liegenschaftssteuer macht zurzeit 40 Rappen von 1000 Fr. des Werts der Liegenschaft aus. Die Feuerwehrsteuer trifft nur die nicht in das Feuerwehrkorps eingereihten Männer je nach ihren Vermögens- und Einkommensverhältnissen mit 2—60 Fr. auf die Person. Der Ertrag dieser Steuer ist etwa 110000 Fr. per Jahr. Die Armensteuer der Bürgergemeinde beträgt zurzeit 50 Rappen vom Tausend des Kapitals des Vermögens nebst entsprechender Einkommensteuer, und die Kirchensteuer variiert zwischen 50—150 ‰, indem die Kirchgemeinden nicht in die Stadtvereinigung einbezogen wurden, vielmehr selbständig blieben. Diese städtische Betriebsrechnung ergibt meist etwelche Einnahmenüberschüsse und es können ihre Abschlüsse befriedigend genannt werden.

Der außerordentliche Verkehr umfaßt die Einnahmen und Ausgaben, welche sich auf die großen Neubauten sowie auch auf Subventionen für größere Unternehmungen beziehen. Während der Stadtgemeinde durch das Gesetz vorgeschrieben wurde, den Überschuß ihrer Passiven über die sog. realisierbaren Aktiven, d. h. entbehrlichen oder einen Ertrag abwerfenden Vermögensobjekte hinaus innerhalb 25 Jahren zu tilgen, ward ihr auf der andern Seite gestattet, durch die Bestreitung der Kosten von Neubauten ein ungefähr gleich großes Defizit (nämlich 15 Mill. Fr.) während 30 Jahren neu auflaufen zu lassen. Es hatte die Meinung, daß, während die ungedeckten Schulden während einer gewissen Übergangszeit nach der Stadtvereinigung sich jedenfalls nicht vermehren sollten, auch nicht eine Minderung dieser verlangt werden sollte. Der Verkehr in dieser Neubautenrechnung macht sich nun so, daß auf der einen Seite alle bedeutenden Neubauten hier verrechnet werden, auf der andern Seite aber die vorgenannte Betriebsrechnung an sie jährlich regelmäßige Zuschüsse abgibt, und es sollen letztere so bemessen werden, daß nach Ablauf von 30 Jahren das hier angewachsene Defizit höchstens 15 Mill. Fr. ausmacht. Bisher war es möglich, diesen sog. außerordentlichen Verkehr in befriedigender Weise zu führen, es stehen jedoch der Stadt Zürich noch sehr bedeutende Ausgaben für Neubauten und kostspielige Unternehmungen bevor. Einen

Hauptbestandteil dieser machen die Schulhausbauten aus. Die im Laufe der neunziger Jahre der Stadt zugeströmte Bevölkerung und die durch diese begründeten Familien haben den Bestand an schulpflichtigen Kindern bedeutend vermehrt; die Zahl der jedes Frühjahr neu in die Schule tretenden Kinder ist immer noch im Steigen begriffen und für die Unterbringung der vielen zu errichtenden Schulklassen ist bei weitem nicht eine genügende Zahl von Schulzimmern vorhanden.

Die Staatsaufsicht.

Die Staatsaufsicht über den Haushalt der zürcherischen Gemeinden ist im ganzen eher schwach und ungenügend; das Gesetz teilt den Oberbehörden zu wenig Kompetenzen zu, bei der Ordnung des Gemeindehaushaltes mitzureden. Größtmögliche Freiheit und Autonomie ist seit lange in der Schweiz ein Volkspostulat und man hat wohl bis jetzt die richtige Mittelstraße zwischen absoluter Freiheit und allzu weitgehendem Hineinregieren der Oberbehörden noch nicht gefunden. Letztere haben nach dem Gesetz eigentlich nur darüber zu wachen, daß die ordentlichen Jahresausgaben, abgesehen von den großen Neubauten, auch durch ordentliche Einnahmen gedeckt werden, ferner darüber, daß für kontrahierte Schulden zur Deckung von Neubautenkosten genügende Schuldentilgungspläne aufgestellt werden. Um wenigstens für die Stadt Zürich die Aufsicht durch die Oberbehörde so intensiv als möglich zu gestalten, wurde dem Regierungsrat, wie bereits erwähnt, eine sog. „Expertenkommission" durch das Gesetz beigegeben, welche die städtischen Rechnungen alljährlich zu prüfen und den Regierungsrat darauf aufmerksam zu machen hat, wenn nach ihrer Ansicht im einen oder andern Punkt in der Finanzgebarung die bestehenden Vorschriften nicht eingehalten sein sollten. Es liegt auch dieser Kommission namentlich ob, darüber zu wachen, daß die Schuldentilgung und die Aufstellung der Vermögensinventare in richtiger Weise vor sich gehen. Diese Kommission hat bis anhin gute Dienste geleistet, sie erfreut sich aber bei den städtischen Behörden keiner großer Beliebtheit; ihr Bestehen wird als ein Eingriff in die Bewegungsfreiheit und Autonomie der Gemeinde betrachtet.

Beherrschung der Finanzgebarung durch Klasseninteressen und Mehrheiten sowie Einwirkung und Abhilfe gegen eingetretene Mißstände.

In dieser Beziehung sind bisher keine nachteiligen Erscheinungen hervorgetreten.

VIII. Die Polizei und die Gemeinde.

Übertragung der Polizeiverwaltung an die Gemeinde, den Magistrat, den Bürgermeister. Führt sie zu Nachteilen? Wird dadurch ein Einfluß der herrschenden Klassen auf die Polizeiverwaltung ermöglicht? Macht sich ein solcher Einfluß geltend? Werden dadurch Energie und Erfolg der Polizeiverwaltung geschwächt? Sind die polizeilichen Zustände weniger gut als in solchen Städten, in denen eine Staatsbehörde die Polizei verwaltet?

Die städtische Polizei wird speziell durch einen Polizeivorstand, der Mitglied des Stadtrates ist, geleitet. Das Polizeikorps besteht aus etwa 240 Mann. Seine Aufgabe ist keine leichte, da der Schweizer den Eingriff der Polizei in seine vermeintliche Rechtssphäre durchaus nicht liebt. Die Aufgabe der städtischen Polizei ist zunächst die Ausübung der Lokalpolizei: Handhabung der Polizeiverordnungen, Sittenpolizei, Gesundheitspolizei, Gewerbepolizei, Feuer- und Baupolizei usw. Die Kriminalpolizei, d. h. das Verfolgen der Spuren von Verbrechen, Fahndung und Verhaftung der Verbrecher, ist in Zürich zunächst Aufgabe der Staats- oder Kantonspolizei, die städtische Polizei aber ist verpflichtet, ihr hierbei behilflich zu sein. Die Kantonspolizei hält ein Korps von etwa 150 Mann, wovon aber etwa 100 Mann in der zürcherischen Landschaft in den verschiedenen Ortschaften stationiert sind. Dieser Dualismus zwischen Kantons- und Stadtpolizei ist für die gesamte Polizeitätigkeit nachteilig. Man hat es bisher noch nicht dazu gebracht, daß die beiden Organisationen in der richtigen Weise zusammenwirken, und doch erscheint ein solches als die einzige vernünftige Lösung der vorhandenen Schwierigkeiten und Mängel. Es wäre durchaus nicht angängig, die gesamte Polizei, also auch die Kriminalpolizei, der städtischen Gemeinde zu übertragen. Diese Polizei muß der Staat unter allen Umständen mit Bezug auf das Landgebiet des Kantons in der Hand behalten. Die Fäden des ganzen Getriebes, welches die Polizei zu beobachten und zu verfolgen hat, laufen aber in der Hauptstadt zusammen. Eine Abtrennung dieser polizeilichen Tätigkeit mit Bezug auf das Stadtgebiet von derjenigen in den übrigen Teilen des Kantonsgebietes ist daher ganz untunlich. Auf der andern Seite geht es aber auch nicht an, daß der Staat die gesamte Polizei auf sich nehme, also auch die Besorgung der Lokalpolizei in der Stadt. Auch hier würde das Selbständigkeits- und Freiheitsgefühl der Bürger

tief verletzt, wenn die Stadt von der Ausübung der Polizei ganz ausgeschlossen wäre; auch würde wahrscheinlich die Staatsbehörde die Ausübung der städtischen Lokalpolizei nicht in einer Weise besorgen, wie es die Bürger der Stadt wünschen.

Dies sind ungefähr die Verhältnisse, wie sie sich in Zürich darstellen, und die Mängel, welche ihnen anhaften.

Von einem nachteiligen Einfluß einzelner Klassen der Bevölkerung auf die Polizeiverwaltung ist kaum etwas zu spüren. Im ganzen kann aber wohl gesagt werden, daß in Zürich wie überhaupt in demokratischen Gemeinwesen die Aufgabe der Polizei schwierig ist. Die Behörden sind oft zu schwach, die Polizeiorgane zu schützen, und die Überzeugung, daß auch der Bürger überall die Polizei unterstützen sollte, ist zu wenig allgemein. Hierdurch wird die Energie und der Erfolg der Polizeiverwaltung wohl am ehesten geschwächt, weniger durch die Einwirkung einzelner Klassen der Bevölkerung auf ihre Organe.

Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel.

Von

Dr. A. Im Hof,

Sekretär des Regierungsrates von Basel-Stadt.

I. Einleitung. — Bevölkerung: Niederlassung, Bürgerrecht und soziale Gliederung. — Parteien.

Basel ist die Hauptstadt des schweizerischen Kantons Basel-Stadt, der außerdem nur noch zwei selbständige Landgemeinden umfaßt. Die Stadt, und mit ihr eine dritte Landgemeinde, wird von den Kantons-(Staats-)Behörden verwaltet, sie hat keinerlei eigene Organe, wohl aber besteht noch eine gesonderte Bürgergemeinde. Dieses eigenartige Verhältnis ist historisch zu erklären. Bis zur Staatsumwälzung am Ende des 18. Jahrhunderts beherrschte die Stadt ein ziemlich ausgedehntes Landgebiet. Die Revolution ließ auch die Untertanen in diesem Landgebiete zu politischen Rechten gelangen, wenn auch die Stadtbürger weitaus das Übergewicht behielten; immerhin zwang diese Veränderung zu einer Scheidung zwischen Staatsbehörden und Stadtverwaltung, zur Bildung einer Stadtgemeinde, der nur die Bürger der Stadt angehörten. Das politische Übergewicht der Stadtbürger im Staatswesen führte zu Beginn der dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts zu einem Aufstande der Landschaft, den die Behörden nicht zu überwinden vermochten, und zur Konstitution eines selbständigen, von der Eidgenossenschaft sofort anerkannten Kantons Basel-Landschaft. Dem Kanton Basel-Stadtteil blieben nur die erwähnten drei Gemeinden, die alle auf dem rechten Ufer des Rheines liegen und von den übrigen landschaftlichen Gemeinden getrennt sind. So waren Stadt und Staat tatsächlich beinahe wieder eins geworden. Dennoch blieb lange Zeit die Stadtverwaltung neben der Staatsverwaltung bestehen[1]; zwar wurden aus Zweckmäßigkeitsgründen — die Doppelspurigkeit der Verwaltung war für das Gemeinwesen allmählich allzu drückend und allzu schwerfällig geworden — gewisse Zweige der Stadtverwaltung nach und nach den Staatsbehörden übertragen, aber erst das Inkrafttreten der schweizerischen Bundes-

[1] Die Organisation der Gemeinde ist dargestellt von Dr. Aug. Heusler in Wirths Allgemeiner Beschreibung und Statistik der Schweiz. Bd. 2, S. 257 (Zürich 1873).

verfassung vom 29. Mai 1874 veranlaßte eine grundsätzliche Änderung. Diese Verfassung bestimmte nämlich, daß den niedergelassenen (nicht kantonsangehörigen) Schweizerbürgern nicht nur im Kanton, sondern auch in der Gemeinde dieselben Rechte zustehen sollen, wie den eigenen Bürgern, und zwar in allen Gemeindeangelegenheiten mit Ausnahme des Stimmrechts in rein bürgerlichen Angelegenheiten und des Anteiles an Bürger- und Korporationsgütern.

Auf Grund dieser Bestimmungen konnte also die Bürgergemeinde in der Schweiz nicht mehr politische Gemeinde bleiben, sie wurde zur „Einwohnergemeinde" erweitert. Neben dieser neuen Form blieb die Bürgergemeinde, für die rein bürgerlichen Angelegenheiten und die Verwaltung des Bürgergutes, bestehen. Ihre gänzliche Beseitigung war unmöglich, solange in der Schweiz das Prinzip herrschend blieb, daß die Heimatgemeinde zur Unterstützung des verarmten Bürgers verpflichtet sei; dies ist die vornehmste der sog. „rein bürgerlichen Angelegenheiten". So wurde das Verhältnis auch für die drei Baselstädtischen Landgemeinden geordnet. In der Stadt aber wurde die Gemeindeverwaltung von den Staatsbehörden übernommen; die Einwohnergemeinde wurde nicht besonders konstituiert, sondern die früheren (bürgerlichen) Stadtbehörden gaben die munizipalen Funktionen an die Staatsverwaltung ab und behielten als Behörden der Bürgergemeinde nur die dieser verfassungsgemäß zustehenden Aufgaben bei. Diese Umgestaltung vollzog sich auf Grund der Kantonsverfassung von 1875 im Jahre 1876. Gleichzeitig wurde durch Vertrag zwischen der Staatsregierung und dem (alten) Stadtrate[1] eine Vermögensausscheidung vorgenommen, wobei die Bürgergemeinde diejenigen Vermögensobjekte der alten Stadtgemeinde, die nicht munizipalen Zwecken dienten (insbesondere der Waldbesitz), sodann die städtischen Armenanstalten (Spital, Waisenhaus usw.) mit ihrem zum Teil erheblichen Vermögen der Bürgergemeinde zu freier Verfügung zugeschieden erhielt. Alles übrige städtische Vermögen übernahmen die Staatsbehörden im Namen der Einwohnergemeinde, und es wurden genaue Bestimmungen darüber getroffen, wie weit sie darüber frei verfügen durften und wieweit später, wenn je eine besondere Einwohnergemeinde konstituiert werden sollte, für nicht mehr Vorhandenes Ersatz zu leisten sei. — Schulden waren nicht zu teilen. Im Jahre 1893 übernahmen die Staatsbehörden in ähnlicher Weise die Geschäfte einer der ländlichen

[1] „Ausscheidungsvertrag" vom 6. Juni 1876, Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung (Bd. I—XX) 1901, S. 546.

Einwohnergemeinden (Kleinhüningen), die bis dahin, wie erwähnt, von einem besonderen Gemeinderate verwaltet worden war[1].

Dieser kurze geschichtliche Überblick mag für die folgenden Darlegungen zur Orientierung dienen. In Basel besteht der Gegensatz von Staat und Gemeinde praktisch nicht, und alle die auf dieses Verhältnis sich beziehenden Fragen, die zu erörtern der Verein für Socialpolitik in dem vorliegenden Werke unternommen hat, fallen für Basel hinweg. Die städtische Selbstverwaltung ist hier staatliche Unabhängigkeit, soweit solche eben einem Gliede des schweizerischen Bundesstaates nach dessen Verfassung zukommt[2]. Die historische Entwicklung hat Basel politisch ringsum von den Gebieten geschieden, deren wirtschaftliches Zentrum die Stadt von jeher gewesen ist. Seit die ehemals reichsfreie Stadt der Eidgenossenschaft beigetreten ist (1501), liegt die Grenze vor ihren Toren: auf dem rechten Rheinufer ist ihr Gebiet vom badischen „Markgrafenlande" umschlossen, auf dem linken Ufer grenzt es an den elsässischen Sundgau. In ihrem Rücken liegt ihre ehemalige Landschaft[3]. Diese politische Isolierung hat die wirtschaftlichen Beziehungen nicht unterbrochen, und als im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts der allgemeine Aufschwung der Städte begann, da erhielt Basel Zuwachs von überall her; zunächst aus der Landschaft, dann aber auch aus der übrigen Schweiz wie aus Baden, Württemberg und dem Elsaß. Dieser Zuwachs war sehr stark. Die Einwohnerzahl der Stadt, die im Jahre 1850 erst 27 000 Seelen betragen hatte, war im Jahre 1888 auf 70 000, im Jahre 1904 auf 120 000 gestiegen (die des ganzen Kantons betrug 1904 123 000). Diese starke Vermehrung macht es ohne weiteres verständlich, daß die Zahl der Bürger verhältnismäßig zurückblieb: sie hatte um 1850 mit 9000 noch ca. 35 % betragen, ist aber im Jahre 1900 mit 27 000 auf ca. 25 % zurückgegangen. Bürger anderer schweizerischer Kantone dagegen waren 39 600 (= 36 %), Ausländer 42 000 Einwohner der Stadt (= 38 %)[4].

---

[1] Gesetz vom 21. April 1892, Gesetzessammlung, Bd. 22, S. 325.

[2] Daneben haben die kantonalen Behörden in weitem Umfang an den Aufgaben des Bundes mitzuwirken, da die Vollziehung vieler Bundesgesetze den Kantonen obliegt.

[3] Das Gebiet des Kantons umfaßt: 37,1 km², das der Stadt: 24 km².

[4] Vgl. Bücher, Die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt am 1. Dez. 1888, Basel 1890, wo sich auch eingehende Mitteilungen über die Zuwanderungsgebiete finden (S. 67 ff.). Die besondere Verarbeitung der eidgenössischen Volkszählung von 1900 für Basel-Stadt ist noch nicht durchgeführt.

Die Bürger der Gemeinde, die niedergelassenen Bürger des Kantons und die niedergelassenen Bürger der übrigen Schweizerkantone sind nun die eigentlichen Angehörigen der Stadtgemeinde gemäß der schon angeführten Bestimmung der Bundesverfassung (Art. 44), die die niedergelassenen Schweizer den Bürgern des Kantons und der Gemeinde gleichstellt. Die „Niederlassung" ist ein dem schweizerischen Staatsrechte eigener Begriff; er bezeichnet das Recht des Schweizers, an jedem Orte in der Schweiz als mit dessen Bürgern gleichberechtigter Angehöriger des Gemeinwesens Wohnsitz zu nehmen. Von dem Niedergelassenen wird der „Aufenthalter" unterschieden, der diese Gleichberechtigung nicht in Anspruch nimmt, und es ist den Kantonen zwar gestattet, die Zuwandernden zur Niederlassung zu verhalten, nicht aber, sie in der Stellung des bloßen Aufenthalters zu belassen. In Basel wird Niederlassung nach einjährigem Aufenthalt verlangt, ferner haben Grundeigentümer, Gewerbetreibende (außer Hausierern), die öffentlichen Beamten und die in Privatgeschäften fest angestellten Personen, endlich Personen, die eigenen Haushalt führen, Niederlassung zu nehmen. Zur Verweigerung oder zum Entzuge der Niederlassungsbewilligung berechtigen nur die von der Bundesverfassung namhaft gemachten Gründe (der Mangel gültiger Ausweisschriften, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte durch Strafurteil, wiederholte Bestrafung wegen schwerer Verbrechen, unter bestimmten Voraussetzungen auch Armut, doch berechtigen nicht alle Gründe, die den Entzug der Niederlassung zur Folge haben, auch deren Verweigerung gegenüber dem Zuwandernden; Bundesverf. Art. 45).

Die Aufenthalter sind nicht in derselben Weise bundesrechtlich geschützt; ihnen hat zwar der Kanton Basel-Stadt aus freien Stücken in Beziehung auf das Wohnen im Kanton gleiche Stellung eingeräumt, wie den Niedergelassenen, aber politische Rechte hat er ihnen nicht eingeräumt. Sie sind nur in einem weiteren Sinne Angehörige des Kantons und der Gemeinde, ebenso dann die Ausländer, deren Zulassung meist auf den vom Bunde abgeschlossenen Niederlassungsverträgen beruht. Ausländern, deren Heimatstaat keinen solchen Vertrag mit der Schweiz abgeschlossen hat oder die die vertraglichen Niederlassungsvoraussetzungen nicht erfüllen, kann vom Kanton (also hier der Stadt Basel) der Aufenthalt nach eigenem Ermessen gestattet werden, solange nicht der Bund über solche Personen aus Gründen der politischen Fremdenpolizei eine Ausweisungsverfügung erläßt. Doch wird in Basel Ausländern, die sich über die Ausstellung ihrer Staatsangehörigkeit nicht ausweisen können, nur selten, und zwar nur gegen eine gesetzlich normierte Kaution der Aufenthalt gestattet. So

findet sich die rechtliche Zugehörigkeit zur Gemeinde normiert durch Bundes- und Kantonalrecht, und es zeigt sich eine große Zahl von Abstufungen dieser Zugehörigkeit. In weitem Maße hat das Bundesrecht die Verfügungsfreiheit der Kantone und Gemeinden über den Kreis ihrer Angehörigen eingeschränkt; dieses Freizügigkeitssystem des Bundes ist durch die eigene Gesetzgebung ergänzt, und es haben die Behörden daher nur in wenigen Fällen über die Zulassung oder Entfernung von Fremden nach eigenem Ermessen zu entscheiden[1 2].

Besonderer Besprechung bedarf nun aber das Bürgerrecht, die Zugehörigkeit zur Bürgergemeinde. Deren Bedeutung im öffentlichen Leben ist, wie gezeigt wurde, gegenüber früheren Zeiten stark eingeschränkt. Dennoch ist die Zugehörigkeit zu diesen Verbänden, das Bürgerrecht, eines der wichtigsten Rechtsinstitute des schweizerischen Staatsrechtes, da in Basel-Stadt, wie in den meisten Kantonen, indirekt darauf die Zugehörigkeit zum Gesamtstaate beruht. Die Bundesverfassung sagt in Art. 43, jeder Kantonsbürger sei Schweizerbürger; nach kantonalem Rechte aber bestimmt sich, wer Kantonsbürger sei, und dieses gründet die Kantonsangehörigkeit eben auf die Zugehörigkeit zu den Bürgergemeinden, so daß niemand Kantonsbürger sein kann, ohne Gemeindebürger zu sein, und niemand Schweizerbürger, ohne Kantonsbürger zu sein. Für die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes ist also die Erwerbung des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes Voraussetzung. Das Bundesrecht fordert freilich, daß Ausländern das Kantonsbürgerrecht nur dann verliehen werden dürfe, wenn der Bundesrat dazu seine Bewilligung erteilt habe, aber es zwingt die Kantone nicht, auf Grund dieser Bewilligung das Bürgerrecht auch wirklich zu erteilen, und es überläßt es diesen völlig, über die Bürgerrechtserteilung an Schweizer anderer Kantone Bestimmungen aufzustellen.

Neben diesem Zusammenhang mit der Bundesangehörigkeit ist aber das Bürgerrecht außerdem wichtig, weil darauf — ebenfalls im größten Teil der Schweiz — die Armenunterstützungspflicht beruht[3]: dauernde Unterstützung eines Verarmten ist Sache von dessen Heimatgemeinde, nicht Sache der Wohnsitzgemeinde.

[1] Kantonale Gesetzgebung: Gesetz betreffend Niederlassungs-, Aufenthalts- und Kontrollwesen vom 10. Nov. 1884, Sammlung der Gesetze Bd. 21, S. 264. — Gesetz über den Entzug der Niederlassung und des Aufenthalts und die polizeiliche Ausweisung vom 24. Jan. 1881, Sammlung der Gesetze, Gesamtausgabe 1901 S. 741.

[2] Über Niederlassung vergl. W. Bloch, Niederlassungsrecht der Schweizer, Zeitschr. f. schweiz. Recht, n. F. Bd. 23, S. 341 (1904).

[3] Schollenberger, Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweiz. Kantone. Bd. II S. 70 ff.

Das schweizerische Bundesrecht[1] kennt außer den familienrechtlichen Tatbeständen, die den Erwerb oder den Verlust des Bürgerrechts bestimmen, und von denen hier nicht braucht gesprochen zu werden, nur die Erwerbung des Bürgerrechtes durch Verleihung; für die Einführung des ius soli (Bürgerrechtserwerb von Gesetzes wegen z. B. infolge von Geburt im Staatsgebiete) enthält zwar die Bundesgesetzgebung eine Grundlage, die Kantone haben davon aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Der Selbständigkeit der Bürgergemeinde entspricht es, daß ihr die Verleihung ihres Bürgerrechtes zusteht; die materiellen Rücksichten dürfen dabei aber nicht überwiegen, und es erwächst daher der Kantonsgesetzgebung die Aufgabe, für die Wahrung des allgemeinen Interesses (hauptsächlich auch des allgemein schweizerischen an der Assimilation der Ausländer) zu sorgen. Das baselstädtische Gesetz[2] schreibt nun einerseits vor, daß Personen, die der öffentlichen und privaten Wohltätigkeit zur Last fallen, innerhalb drei Jahren vor der Bewerbung in Konkurs gekommen oder fruchtlos gepfändet worden sind, ferner Personen, die im Aktivbürgerrecht stillgestellt sind oder sich eines notorisch anstößigen Lebenswandels schuldig machen, das Bürgerrecht nicht erwerben können. Im übrigen beschränkt es aber die Befugnis der Gemeinde, nach freiem Ermessen über Bürgerrechtserteilungen zu beschließen, indem es den Nichtbürgern (Ausländern wie Schweizern), die 15 Jahre lang im Kanton gewohnt haben, einen Anspruch auf das Bürgerrecht der Gemeinde, in der sie seit einem Jahre wohnen, gewährt, so daß diese nur wegen Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zurückgewiesen werden und im Falle der Abweisung an die Staatsbehörde rekurrieren können.

In diesen Fällen hat die Aufnahme gebührenfrei zu erfolgen. Allein es wird der Gemeinde außerdem die Möglichkeit, sich durch hohe Gebühren vor allzu starkem Zudrang zum Bürgerrechte zu schützen oder für den Fall späterer Verarmung zu sichern, dadurch abgeschnitten, daß die Gebühren (Ausländer 800 Fr., Schweizer 400 Fr., Kantonsbürger 200 Fr.) je nach der Art des Aufenthalts im Kanton ermäßigt oder ganz erlassen werden. — Das Kantonsbürgerrecht wird den von der Gemeinde Aufgenommenen verliehen durch freien Beschluß des Großen Rates, der gesetzgebenden Behörde. In den Fällen, wo den Bewerbern der Anspruch auf die Verleihung des Bürgerrechts zusteht, bedarf es dagegen nur einer Bestätigung

[1] Vgl. Bundesgesetz betr. Erwerbung des Schweizerbürgerrechts usw. vom 25. Juni 1903, Amtl. Sammlung d. Bundesgesetze usw., neue Folge, Bd. 49, S. 690.

[2] Bürgerrechtsgesetz vom 19. Juni 1902, laufender Band (25.) der Sammlung der Gesetze S. 123.

der Aufnahme durch den Regierungsrat, der auf die Nachprüfung der gesetzlichen Erfordernisse beschränkt ist. Gebühren werden für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nicht erhoben. Im einzelnen auf die Regelung der Bürgerrechtserwerbung einzugehen, ist hier nicht der Ort. Dagegen sei darauf hingewiesen, daß die „Öffnung des Bürgerrechts" nur in sehr wenigen Kantonen in ähnlich weitem Maße durchgeführt worden ist. Die Bewerbung um das Bürgerrecht gehört denn auch nicht mehr, wie in früheren Zeiten, zu den seltenen Erscheinungen. Jahr für Jahr fließt auf diese Weise der bürgerlichen Bevölkerung ein namhafter Zuwachs zu; und zwar machen besonders die Schweizerbürger anderer Kantone starken Gebrauch von der Möglichkeit, Basler Bürger zu werden, trotzdem sie ihre Rechtsstellung im Kanton und in der Gemeinde damit nicht wesentlich verbessern. Das treibende Motiv wird hier oft das sein, daß die Bürgergemeinde Basel für ihre bedürftigen Mitglieder reichlicher zu sorgen vermag, als eine arme ländliche Gemeinde im alten Heimatskanton. Daneben ist gewiß trotz der verfassungsmäßigen Gleichstellung der Niedergelassenen das Gefühl in der Bevölkerung noch immer lebendig, daß nur das Bürgerrecht die echte Zugehörigkeit zur Gemeinde bedeute. Bei den Ausländern setzt die Bürgerrechtserwerbung in den meisten Fällen die Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande voraus. Die Schwierigkeiten, die, hauptsächlich mit Rücksicht auf die Wehrpflicht, hiermit verbunden sind, lassen die Zahl der ausländischen Bewerber nicht so stark ansteigen, wie die der schweizerischen. Im Jahre 1903 (einem Jahre ausnahmsweise starken Zudrangs zum Bürgerrecht) betrug sie 262 gegenüber 764 Schweizern. Die Gesamtzunahme der bürgerlichen Bevölkerung, die durch diese Aufnahmen bewirkt wurde, betrug 3467 Personen. Die Entlassung aus dem Bürgerrechte kann vom Bürger beansprucht werden, sofern er nicht mehr in der Gemeinde wohnt, und ein anderes Bürgerrecht erworben hat. Entsprechende Voraussetzungen gelten für die Entlassung aus dem Kantons- und Schweizerbürgerrecht.

Beigefügt sei endlich, daß die Zahl der Stadtbürger überhaupt im Jahre 1904 sich auf 46 000 belief; davon sind viele nicht in der Stadt wohnhaft, woraus sich die große Differenz gegenüber der oben angegebenen Zahl der bürgerlichen Wohnbevölkerung erklärt.

Mit den vorstehenden Erörterungen über Niedergelassene und Bürger ist nun aber die rechtliche Gliederung der Einwohnerschaft erschöpft. Das schweizerische Bundesrecht schließt durch den Grundsatz der allgemeinen Rechtsgleichheit jede weitere rechtliche Differenzierung aus, es sei denn die auf das Geschlecht gegründete, die sich freilich im bürgerlichen wie

im öffentlichen Rechte in mancherlei Weise geltend macht. Es gibt daher keine Stände im Rechtssinne; der Gewerbefreiheit hat die Organisation der Bürgerschaft in Zünfte weichen müssen, und da die Gewerbefreiheit im schweizerischen Rechte als verfassungsmäßiges Recht des einzelnen ausgebildet ist, hat sie zugleich die Neuerstehung jeder auf den Beruf gegründeten Gliederung der Einwohnerschaft verhindert.

Deren soziale Gliederung zeigt vielleicht eine größere Mannigfaltigkeit als bei anderen Städten derselben Größe deshalb, weil in Basel mit einem regen Handel, mit bedeutender Industrie auch das geistige Leben sehr entwickelt ist, das in der Universität einen Mittelpunkt findet und ferner in eifriger Pflege besonders der Musik, aber auch der bildenden Kunst zum Ausdruck kommt. Die große Masse der Bevölkerung gehört nach den Ergebnissen der Berufszählung von 1900 zu den verschiedenen Gruppen der Gewerbe und Industrien (ca. 55 000 Seelen, wovon auf die wichtigsten Industriezweige: Textilindustrie 12 000, und chemische Industrie ca. 4600 entfallen). Zur Gruppe der Baugewerbe gehören 18 000 Einwohner. Der Handel zählt 20 000 Berufsangehörige, der Verkehr 11 000. Zur öffentlichen Verwaltung, zur Kunst und zur Wissenschaft sind 10 000 Einwohner zu zählen. Die Zahl der Berufslosen und ihrer Angehörigen beträgt insgesamt 7000 Seelen. Über die ökonomische Lage der Bevölkerung mag die Tabelle im Anhang II (S. 72) Aufschluß gewähren.

Am zweckmäßigsten läßt sich jedoch wohl über die Gliederung der Bevölkerung durch die Darstellung der Parteiverhältnisse eine Orientierung geben. Zwei alte Hauptparteien stehen einander zunächst gegenüber, die liberalkonservative und die freisinnig-demokratische Partei. Die erste hatte bis 1875 die führende Rolle inne; es gehört ihr im wesentlichen an die alteingesessene begüterte Bürgerschaft, an der Spitze, bis 1875 auch in der öffentlichen Verwaltung im Besitze der maßgebenden Stellen, die großen Kaufleute und Industriellen der Stadt, aber auch zum guten Teile die Gelehrten aus der alten Bürgerschaft. Diese Kreise sind zugleich streng kirchlich gesinnt[1], und zwar gehören sie der orthodoxen Richtung an. Der liberalkonservativen Partei führt dies einen erheblichen Teil des Kleinbürgertums zu, soweit eben dort dieselbe Richtung vertreten ist, dann aber auch die Römisch-katholischen, die freilich die Bildung einer selbständigen Partei begonnen haben. Die liberale Partei befindet sich

[1] Basel hat sich früh der Reformation angeschlossen, und bis auf die neueste Zeit bestand nur die evangelisch-reformierte Landeskirche; neben ihr jetzt eine katholische, von den Altkatholiken gebildet. — Die römisch-katholische Kirche steht als freie Genossenschaft in keiner Verbindung mit dem Staate.

seit 1875 in der Minderheit. Sie hat sich aber entschieden auf den Boden der damals geschaffenen demokratischen Verfassung gestellt, wie denn diese Verfassung schon damals von einem großen Teil der Konservativen gutgeheißen wurde. An Wiederherstellung der früheren Zustände wird daher nicht gedacht, dagegen beanspruchen die Konservativen stets ihren Anteil an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten. Dabei ist nun freilich eines unverkennbar. Die obersten Stellen der Staatsverwaltung nehmen die ganze Tätigkeit der Inhaber in Anspruch und sind deshalb für die wirtschaftlich mächtigsten Bürger nicht mehr zugänglich wie früher; damit hat für die großen Industriellen und Kaufleute ein Anreiz zur Beteiligung am öffentlichen Leben nachgelassen. In derselben Weise wirkt ferner die gesteigerte Intensität der Arbeit im eigenen Berufe und der Umstand, daß die Lösung der wichtigen wirtschaftlichen Aufgaben allmählich an den Bund übergegangen ist. Die Stellung der Partei in Fragen der Sozialpolitik mag durch die Bemerkung charakterisiert werden, daß ihr für die Verbesserung der sozialen Zustände der Weg der Freiwilligkeit am nächsten liegt[1]; nur wenn sie sich davon überzeugt, daß unbestreitbare Mißstände auf diesem Wege nicht zu heben sind, kann sie das Eingreifen der öffentlichen Gewalt billigen.

Die freisinnig-demokratische Partei hat 1875 das Übergewicht umso entschiedener gewonnen, als mit der neuen Verfassung auch die vorher am politischen Leben des Kantons wenig beteiligten schweizerischen Niedergelassenen zu Einfluß gelangten. Ihren Erfolg verdankt sie der allgemein schweizerischen demokratischen Bewegung, und infolgedessen steht sie mit der schweizerischen freisinnig-demokratischen Partei in näherer und festerer Verbindung, als die Liberalen mit den oppositionellen schweizerischen Parteien[2]. Der freisinnigen Partei gehört das Kleinbürgertum an, dessen Anteil an den öffentlichen Geschäften vor 1875 gering war, dann die neue Bürgerschaft jeden Standes. Auf dem religiösen Gebiete stimmt die Parteizugehörigkeit zum Teil überein mit der Zugehörigkeit zur Reformrichtung der reformierten Kirche; auch die Altkatholiken zählen hierher. Die Stellung der Partei zur Sozialpolitik ist schon durch den Besitz des politischen Übergewichtes gegeben: das selbstverständliche Mittel

[1] Dafür besitzt die Stadt seit dem 18. Jahrhundert eine geeignete Organisation in der Gesellschaft zur Beförderung des Guten und Gemeinnützigen, die politisch vollkommen neutral ist, bei der aber Angehörige der konservativen Partei stets hervorragend beteiligt waren.

[2] Dort macht sich besonders der konfessionelle Gegensatz geltend.

ist ihr das Eingreifen des Staates, und zwar vor allem in der Form, daß der Staat die für das allgemeine Wohl gewünschte Leistung selbst übernimmt. Maßnahmen, die die Freiheit des einzelnen zu beeinträchtigen geeignet sind, werden nicht leicht gutgeheißen. In dieser Beziehung erweisen sich besonders die Handwerker innerhalb der Partei oft als dissident, währenddem ein linker Flügel der Partei auch hier energisch vorwärts drängt.

Der Gegensatz zu den Konservativen äußert sich namentlich darin, daß die Freisinnigen rascheren Fortschritt wünschen als jene, die geneigt sind, nur dringende Bedürfnisse anzuerkennen. Er äußert sich aber namentlich in der Tradition, die die Bevölkerung nun seit mehreren Jahrzehnten in die beiden Lager scheidet.

Ganz anderer Art ist die sozialdemokratische Partei. In viel höherem Maße wohl, als früher die freisinnige, ist sie auf die Zugehörigkeit zu einer Klasse gegründet. Sie besteht seit dem Ende der sechziger Jahre, ist aber erst in den achtziger und neunziger Jahren zu größerer Bedeutung gelangt. Ihre Politik ist wesentlich Sozialpolitik, und alles andere ist ihr nur Mittel für ihre soziale Aufgabe, die im Kampfe gegen den Kapitalismus besteht. So will es wenig bedeuten, wenn sich ihre Programme mit denen der freisinnigen Partei oft in vielen Punkten decken: die der Sozialdemokraten haben ihre feste Orientierung nach einem bestimmten Ziel, das die Freisinnigen nicht billigen. Zur Lösung der einzelnen sozialpolitischen Aufgaben ziehen die Sozialisten die Mittel des Staates in jeder Form heran und haben selbstverständlich von Freiheitsbeschränkungen nichts zu fürchten.

Es sei gestattet, durch die Aufzählung einer Reihe von bisher unerledigten Programmforderungen der freisinnigen und der sozialistischen Partei beispielsweise anzudeuten, welche sozialpolitischen Fragen etwa aufgeworfen werden: Ausdehnung des Arbeiterschutzes auf weitere Arbeiterkategorien, zweckmäßige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Berücksichtigung der Arbeiterinteressen bei Submissionen, staatliche Altersfürsorge, Vermehrung des öffentlichen Grundeigentums zur Bekämpfung des Bodenwuchers, Förderung der Bestrebungen zur Erstellung billiger Wohnungen, Vermehrung der Badegelegenheiten usw.

Die Parteien beruhen alle auf Quartierorganisationen, lassen aber, demokratischen Grundsätzen gemäß, auch in allgemeinen Versammlungen ihre Angehörigen zu Worte kommen. Die Sozialdemokratie allein freilich hat es verstanden, durch die Angliederung möglichst aller Arbeitervereinigungen (hauptsächlich der gewerkschaftlichen) auf einen sehr großen

Teil der Bevölkerung, auf die sie zunächst Anspruch macht, festen Einfluß zu gewinnen, bei den übrigen Parteien sind die „Organisierten" in der Minderzahl. Die Quartiervereine dienen dann auch zum Teil als Vertreter der Quartierinteressen gegenüber den Behörden und entfalten als solche besonders in baulichen Angelegenheiten oft eine ausgebreitete Tätigkeit.

Zu den alten Parteien haben nur stimmberechtigte Schweizerbürger Zutritt, die Sozialdemokratie dagegen kann, von ihrem Standpunkte aus konsequenterweise, die Ausländer nicht von jeder Mitwirkung ausschließen, sie gibt ihnen aber kein Stimmrecht in Beziehung auf die politischen Aktionen der Partei.

Die Stärke der Parteien in der Bevölkerung kann nicht zuverlässig angegeben werden. In der gesetzgebenden Behörde sitzen zur Zeit 51 Freisinnige, 30 Liberale, 38 Sozialdemokraten und 11 Katholiken.

Jede Partei hat wenigstens ein Preßorgan. Die Presse nimmt an den politischen Kämpfen lebhaft Anteil und vermittelt auch gelegentlich die Wünsche, die in der Bevölkerung rege sind; die Stimmungen freilich beherrscht sie nicht vollständig, da ihre Stellungnahme bei Wahlen und Abstimmungen nicht selten desavouiert wird.

II. Die Bürgergemeinde und die bürgerlichen Stiftungen und Korporationen.

Die Aufgaben der städtischen Bürgergemeinde und die Organisation ihrer Behörden werden durch Verfassung und Gesetz bestimmt[1].

Aufgaben der Gemeinde sind: Vermögensverwaltung und Armenpflege. Das freie Vermögen der Bürgergemeinde betrug Ende 1903 ca. 1 100 000 Fr., wovon 184 000 Fr. auf Verwaltunggebäude und 371 000 Fr. auf nutzbare Waldungen entfallen. Vom Ertrag werden die Kosten der allgemeinen Gemeindeverwaltung bestritten. Als Stiftungsgut unterstehen der Verwaltung der Bürgergemeinde die Vermögen der drei bürgerlichen Armenanstalten: Spital, Armenamt und Waisenanstalt, die sich im Lauf der Jahrhunderte durch Schenkungen und letztwillige Zuwendungen angesammelt haben. Das Vermögen der Waisenanstalt beträgt 2,4 Mill. Fr. (Ausgaben 1903: 307 000 Fr.), das des bürgerlichen Armenamtes 850 000 Fr., das des Bürgerspitals an Kapital

[1] Verf. v. 2. Dez. 1889 § 20 ff. Sammlung der Gesetze Bd. 22 S. 100. Gemeindegesetz v. 26. Juni 1876, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901 S. 555.

8 Mill. Fr., wozu ein großer, im Vermögensstatus nicht aufgenommener Grundbesitz zu rechnen ist.

Zu direkter Nutzung des bürgerlichen Vermögens sind die Bürger nicht berechtigt, ihre Ansprüche beschränken sich auf die Benutzung der bürgerlichen Anstalten, die jedoch, ihrem Charakter als Wohltätigkeitsanstalten gemäß, nur im Falle der Bedürftigkeit angesprochen werden kann. Doch dient der Spital, teils auf Grund von Vereinbarungen mit der Staatsbehörde, der ganzen Bevölkerung, insbesondere ist er gleichzeitig Universitätskrankenhaus; die Ausgaben für den klinischen Unterricht werden vom Staate vergütet. Die Fürsorge der beiden anderen Anstalten erstreckt sich nur auf Bürger, jedoch sowohl auf die in Basel wohnhaften, als auch auf die auswärts wohnenden.

Die eigenen Vermögen der Anstalten würden nun nicht genügen, um allen an sie gestellten Anforderungen zu entsprechen. Für ihre Bedürfnisse sorgt aber die Christoph Merianische Stiftung, errichtet 1857 von einem Bürger der Stadt und nach ihm benannt, deren Vermögen rund 12 Mill. Fr. beträgt. Die Stiftung trat 1886 in Kraft. In diesem Zeitpunkte war aber die Erfüllung der „städtischen Zwecke", denen die Stiftung dienen soll, zum Teil an die Einwohnergemeinde übergegangen, während die Armenanstalten unter bürgerlicher Verwaltung verblieben waren. Mit Rücksicht hierauf war daher bei der Ausscheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde im Jahre 1876 eine Teilung des Stiftungsertrages vereinbart worden. Die Quote der Bürgergemeinde wurde seither mehrfach geändert und zwar meist mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der bürgerlichen Armenanstalten. Aus dem Stiftungsertrage flossen im Jahre 1903 der bürgerlichen Waisenanstalt 244 000 Fr., dem bürgerlichen Armenamte 10 000 Fr. und dem Bürgerspital 60 000 Fr. zu.

Die Einwohnergemeinde verwendet ihren Ertragsanteil für den Teil der Armenpflege, der ihr obliegt (Unterstützung von Niedergelassenen) und dann für größere hauptsächlich gemeinnützige Aufgaben (Bau eines Frauenspitals, Subvention an eine private Augenheilanstalt, Bau einer Rheinbrücke). Die Bedeutung der Stiftung liegt in der freien Verfügung über die zu Gebote stehenden Mittel im angegebenen weiten Rahmen.

Die Bürgergemeinde ist damit in den Stand gesetzt, ihrer Pflicht zur Armenfürsorge in umfassender Weise zu genügen, ohne daß sie dazu auf die Erhebung von Steuern angewiesen wäre; eine Befugnis zur Steuererhebung steht ihr nicht zu. Der Umfang der Leistungen braucht

durch die kantonale Armengesetzgebung[1] nicht im einzelnen geregelt zu werden, da der Stiftungscharakter der Gemeindeanstalten sie dieser Notwendigkeit enthebt. Doch ist nicht ausgeschlossen, daß der Gemeinde im Gebiete des Armenwesens Leistungen auferlegt werden, für die ihre Anstalten stiftungsgemäß nicht aufkommen können; solche Leistungen[2] sind aus dem freien Gemeindevermögen zu bestreiten. Aus der gesetzlichen Fürsorgepflicht der Gemeinde erklärt sich einerseits die Befugnis der Unterstützungsbedürftigen zur Beschwerde an die Staatsbehörde wegen Verweigerung der Unterstützung, und die Befugnis der Gemeinde zur Klage auf Rückerstattung oder Ersatz geleisteter Unterstützungen. Anderseits fließt daraus für den Staat die Notwendigkeit, der Gemeinde Beiträge zu leisten, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachzukommen vermag. Hierfür ist laut gesetzlicher Vorschrift in erster Linie der Anteil der Einwohnergemeinde am Ertrag der Chr. Merianischen Stiftung in Anspruch zu nehmen.

Über die Art, wie die Vermögensverwaltung zu besorgen ist, bestehen keine näheren gesetzlichen Bestimmungen. Nur ist zur Aufnahme von Anleihen und zum Verkauf und zur Verpfändung von bürgerlichen Liegenschaften die Genehmigung der Staatsbehörde erforderlich. Im übrigen hat die Gemeinde jährlich Bericht und Rechnung vorzulegen; diese allgemeine Aufsicht gibt aber der Staatsbehörde kein Recht, in einzelne Verwaltungshandlungen der Gemeinde einzugreifen.

Als eine weitere Aufgabe der Bürgergemeinde sei endlich erwähnt die Aufsicht über die Zünfte, die als öffentlichrechtliche Korporationen mit abgesondertem Vermögen fortbestehen, trotzdem sie keine Funktionen im Staatsorganismus mehr zu besorgen haben. Der Ertrag ihrer zum Teil ziemlich beträchtlichen Vermögen[3] dient zu gemeinnützigen Vergabungen, zum Teil zur Unterstützung von Witwen und Waisen der Zunftgenossen und zur Abhaltung von Zunftmählern.

Die Organisation der Bürgergemeinde ist in ihren Grundzügen durch die staatliche Gesetzgebung geordnet (Gemeindegesetz). Autonom ist die Gemeinde in Beziehung auf die Organisation der Stiftungsverwaltungen.

Der Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger steht die Wahl der obersten Gemeindebehörde, des Weitern Bürgerrates (40 Mitglieder) zu.

[1] Gesetz betr. das Armenwesen vom 25. Nov. 1897, Sammlung der Gesetze Bd. 24 S. 87, Abänderung vom 9. Juni 1904, eod. lauf. (25.) Bd. S. 225.

[2] z. B. Zwangsversorgung von Liederlichen und Heilung von Trinkern.

[3] S. die jährlichen Verwaltungsberichte des Bürgerrates.

Die Wahl erfolgt nach Quartieren, geheim, je auf drei Jahre. Wählbar sind alle Stimmberechtigten (die in der Gemeinde wohnhaften Bürger, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und im Besitze der bürgerlichen Ehrenfähigkeit — des sog. Aktivbürgerrechts[1] — sind). Referendum und Initiative[1] bestehen in der Bürgergemeinde nicht, obschon das Gemeindegesetz gerade zu der Zeit erlassen wurde, als diese Institutionen in die Verfassung des Kantons aufgenommen wurden.

Der Weitere Bürgerrat wählt als Exekutivbehörde der Gemeinde den Engeren Bürgerrat, bestehend aus fünf bis sechs stimmberechtigten Gemeindebürgern. Der Engere Bürgerrat wählt seinerseits Kommissionen zur Verwaltung des Gemeindevermögens, und zur Behandlung der Bürgerrechtsangelegenheiten, ferner die Kommissionen, die den bürgerlichen Anstalten und Stiftungen vorzustehen haben. Die Mitgliedschaft in allen diesen Behörden ist Ehrenamt; nur die Mitglieder des Engeren Bürgerrates erhalten eine kleine Entschädigung für ihre Tätigkeit. — Der einzige Beamte der allgemeinen Gemeindeverwaltung ist der vom Weitern Bürgerrat auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählte Bürgerratsschreiber; das ihm unterstellte Kanzleipersonal ist auf Kündigung angestellt. Die Beamten und Angestellten der Stiftungen werden durch deren Kommissionen gewählt.

Der Engere Bürgerrat besorgt die laufende Verwaltung der Gemeinde, soweit sie nicht den Anstalten zukommt. Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, wie Verfügungen über Grundeigentum usw. sind vom Weiteren Bürgerrate zu entscheiden, der im übrigen die Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung führt und wichtige Ausgaben zu genehmigen hat.

Die Stiftungen werden von ihren Verwaltungen vollkommen selbständig verwaltet. Doch unterstehen sie der unmittelbaren Aufsicht des Engeren und der mittelbaren Aufsicht des Weiteren Bürgerrates; diesem steht außerdem die Genehmigung von besonders großen Ausgaben und von Rechtsgeschäften über Liegenschaften zu. Auf das einzelne kann hier nicht eingegangen werden. Gegenüber den Zünften beschränkt sich die Aufsicht der bürgerlichen Behörden im wesentlichen auf die Abnahme der Rechnungen und die Genehmigung von Rechtsgeschäften über Liegenschaften.

---

[1] S. unten S. 60.

III. Einwohnergemeinde und Staat. — Politische Rechte, insbes. Referendum, Initiative und Wahlen.

Die Darstellung befaßt sich nun wieder ausschließlich mit der Verwaltung der Einwohnergemeinde, die nach den früheren Ausführungen in den Formen und mit den Mitteln staatlicher Tätigkeit besorgt wird. Zwischen kommunalen und staatlichen Geschäften findet keine Unterscheidung statt (die wenigen Ausnahmen, die mit Rücksicht auf eine spätere Trennung von Staat und Gemeinde bestehen, können hier unberücksichtigt bleiben); insbesondere ist nicht etwa die kantonale Exekutive mit der Stadtverwaltung beauftragt, sondern in gleichem Maße und nach den gleichen Grundsätzen wie bei staatlichen Geschäften sind daran auch die gesetzgebende Behörde und die Gesamtheit der Stimmberechtigten beteiligt. Theoretisch besteht also keine Gemeindeautonomie, praktisch ist diese vollkommen, trotzdem die Vertreter der Landgemeinden in der gesetzgebenden Behörde und deren Stimmberechtigte bei Abstimmungen an allen Geschäften mitwirken. Denn die Stadtverwaltung ist die Hauptaufgabe der staatlichen Behörden geworden, und die Stadt ist durch den Besitz staatlicher Befugnisse in die Lage gesetzt, diese Aufgabe ganz unabhängig zu erfüllen (man denke z. B. an das Steuerwesen).

Von den Organen dieses eigenartigen Gemeinwesens ist nun zunächst die Gesamtheit der Stimmberechtigten darzustellen.

Die Stimmberechtigung (Verfassung § 26) wird von Gesetzes wegen erworben mit der Zurücklegung des 20. Altersjahres; ferner sind erforderlich Wohnsitz im Kanton (für Schweizer anderer Kantone außerdem Niederlassung seit drei Monaten) und Besitz der bürgerlichen Ehren. Die Stimmberechtigung ist auf Männer beschränkt. Sie geht verloren, sobald eine der bezeichneten Voraussetzungen nicht mehr besteht, ebenfalls von Gesetzes wegen. Irgendwelche Bevorzugung der Besitzenden findet nicht statt, das Stimmrecht ist vollkommen gleich. Die Wählerlisten (sog. Stimmregister) werden von der mit der Einwohnerkontrolle betrauten Abteilung der Polizeiverwaltung (Kontrollbureau) aufgestellt. Die Nachführung der Mutationen geschieht ohne Zutun der Stimmberechtigten. Vor Wahlen und Abstimmungen liegen die Register zur Einsicht auf; als Kontrollmittel ist aber wirksamer die Zutrittskarte, die dem Stimmberechtigten spätestens drei Tage vor Wahlen und Abstimmungen zugestellt werden soll. Erhält er diese nicht, so hat er sie bei der Behörde zu reklamieren. An die obern Instanzen gelangen Beschwerden wegen Verweigerung der Stimm-

rechtsausweise äußerst selten. Auch widerrechtliche Teilnahme an Abstimmungen ist eine seltene Erscheinung.

Die Zahl der Stimmberechtigten beträgt gegenwärtig ca. 18000. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen besteht nicht; angesichts der durchschnittlich geringen Beteiligung (sie übersteigt auch bei den wichtigsten Anlässen kaum je 70 %, und der Durchschnitt ist ca. 44 %) wurde im Jahre 1904 der Versuch der Einführung eines Obligatoriums unternommen, der aber gescheitert ist. — Alle Wahlen und Abstimmungen erfolgen unter Anwendung der Stimmurne, also geheim. Verletzungen des Stimmgeheimnisses, ebenso Einwirkungen auf die Stimmabgabe (z. B. Beeinflussung der Arbeiter durch die Arbeitgeber) kommen kaum vor. Bei allen Wahlen und Abstimmungen, mit Ausnahme der Großratswahlen (wovon unten) entscheidet die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen. Kommen Wahlen nach dem absoluten Mehr im ersten Wahlgang nicht zustande, so gilt im zweiten Wahlgang das relative Mehr, wobei nur wählbar ist, der im ersten Wahlgang mindestens eine Stimme erhalten hat.

Bei der Verfassungsgesetzgebung[1] ist die Mitwirkung der Gesamtheit der Stimmberechtigten unumgänglich. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten besitzt auch das Recht der Initiative zu Verfassungsänderungen; dafür gelten dieselben Vorschriften wie für die Gesetzesinitiative[2]. Eine Anzahl von 1000 Stimmberechtigten kann die Initiative zum Erlaß eines Gesetzes oder eines Großratsbeschlusses, und innerhalb der Frist von sechs Wochen nach Erlaß eines Gesetzes oder Großratsbeschlusses das Referendum gegen das Gesetz oder den Beschluß ergreifen.

In beiden Fällen ist die Behörde zur Anordnung einer Volksabstimmung verpflichtet. Deren Ergebnis ist beim Referendum die Annahme oder die Verwerfung der vom Großen Rat — der gesetzgebenden Behörde — beschlossenen Maßnahme. Durch die Annahme der Initiative wird die Behörde verpflichtet, im Sinne des Begehrens ein Gesetz oder einen Beschluß zu erlassen, der dann freilich einer weiteren Abstimmung unterliegt. Die Einzelheiten des Verfahrens lassen sich hier nicht darstellen. Die beiden Volksrechte dienen politischen wie munizipalen Zwecken. Besonders das Referendum ist in Baufragen (von der Erstellung öffent-

[1] Für das Folgende sind zu vergleichen Verfassung, Abschnitt V; Gesetz betr. Ausübung der Initiative und des kant. Referendums, v. 16. Nov. 1875, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901, S. 542.

[2] Die geltende Verfassung datiert vom 2. Dez. 1889; seither sind einmal (1891) einzelne Bestimmungen auf dem Weg der Initiative geändert worden.

licher Gebäude bis zur Ziehung von Baulinien in wichtigen Stadtgegenden) häufig angewendet worden: von 18 Referendumsbegehren in der Zeit von 1875—1904 haben 12 zur Verwerfung der Vorlagen des Großen Rates geführt. So sind wichtige sozial-politische Gesetze: obligatorische Krankenversicherung (1887, 1890), Arbeitslosenversicherung (1900), Wohnungsgesetz (1900), in der Volksabstimmung unterlegen; Vorlagen über wichtige Bauten (Rathaus, Rheinbrücke, Börse, Kanalisation) wurden dagegen angenommen[1]. Von acht Initiativbegehren führten fünf zum Ziel. Auffallenderweise ist aber das Initiativrecht nur selten zu sozialpolitischen Anregungen benutzt worden. Die Bevölkerung erwartet Fortschritte in dieser Richtung — soweit sie sie wünscht — von den Behörden, und benützt die Initiative mehr zur Ausbildung der politischen Institutionen (Verhältniswahl, Richterwahlen durch das Volk usw. Abgelehnt worden ist die Initiative von 1905 betr. gesetzlichen Schutz der Bäckereiarbeiter).

Die politischen Parteien befassen sich selbverständlich mit der Ausübung der Volksrechte, je nach der Bedeutung einer Angelegenheit; sie besorgen dann die Sammlung der Unterschriften. Doch ist das Zustandekommen eines Volksbegehrens von ihrer Mitwirkung nicht abhängig. Bei Bauangelegenheiten beginnen z. B. oft die Bewohner der interessierten Stadtteile die Sammlung. Oder es wird das Referendum gegen ein Wirtschaftsgesetz durch den großen Konsumverein in Szene gesetzt, der für seinen umfangreichen Flaschenbierhandel vom Gesetze Nachteile befürchtet.

Von der Gesamtheit der Stimmberechtigten werden *gewählt*: der Große Rat, aus 130 Mitgliedern bestehend, und der Regierungsrat, aus 7 Mitgliedern bestehend[2].

Die Wahl des Großen Rates geschieht in der Stadt nach Quartieren, deren Einteilung durch die Gesetzgebung bestimmt wird. Der Vorwurf der Wahlkreisgeometrie ist dabei den Behörden erspart geblieben. Die Wahlen finden alle drei Jahre statt. Maßgebend ist hier nicht mehr das absolute Mehr, sondern es ist seit 1905 die Verhältniswahl (Listenskrutinium mit beschränkter Kumulation) eingeführt[3]. Die Wahlen für

---

[1] Die Zahl der Großratserlasse, gegen die das Referendum zulässig war, betrug von 1875—1904 etwa 1000. Die Zahl der wirklich gestellten Referendumsbegehren ist also gering.

[2] Außerdem ein Abgeordneter in den schweiz. Ständerat und alle Präsidenten und Mitglieder der kant. Gerichte.

[3] Gesetz über die Wahlen in den Großen Rat vom 10. Dez. 1888, Sammlung d. Ges. Bd. 21, S. 194, Gesetz betr. die Wahlen der Mitglieder d. Großen Rates, des Regierungsrates usw., v. 3. März 1890, eod. Bd. 22, S. 136, Gesetz betr. die

den Regierungsrat finden in einem einzigen Wahlkreis und mit absolutem Mehr statt.

Wählbar ist für beide Behörden jeder Stimmberechtigte; es besteht keinerlei Einschränkung betr. Besitz des Kantonsbürgerrechtes, Vermögen, Ausbildung. Die allgemeine Zugänglichkeit der politischen Behörden ist ein Hauptgrundsatz der demokratischen Staatsverfassung. Doch spielt bei der Aufstellung der Kandidaten (die von den politischen Parteien ausgeht) neben der Parteizugehörigkeit auch die Befähigung der Persönlichkeiten — hauptsächlich für die Wahlen in den Regierungsrat — eine wichtige Rolle.

Bei diesen Wahlen pflegen die Parteien aufeinander Rücksicht zu nehmen, indem sie nicht für alle Sitze eigene Kandidaten aufstellen. Lebhafte Wahlkämpfe finden gewöhnlich statt, wenn ein Mitglied des Regierungsrates innerhalb der Amtsperiode ausscheidet oder sich einer Wiederwahl bei der Gesamterneuerung entzieht. Daß ein Mitglied bei der Gesamterneuerung nicht wiedergewählt worden wäre, ist bisher nicht vorgekommen, trotzdem mehrfach einzelnen Mitgliedern Gegenkandidaten entgegengestellt wurden. Die Volkswahl hat somit keineswegs einen starken Wechsel in der Besetzung des Regierungsrates zur Folge gehabt.

Bei der Kandidatenaufstellung für den Großen Rat geben seit der Einführung der Verhältniswahl rein parteipolitische Erwägungen den Ausschlag. Jede Partei ist sicher, nur mit der ihrer Stärke entsprechenden Zahl im Großen Rate vertreten zu sein. Die Unterstützung parteifremder (und parteiloser) Kandidaten kann ihre Vertretung nur schwächen.

IV. Der Große Rat. — Befugnisse — Verhältnis zum Regierungsrat — Sozialpolitik der Behörde (Berufsgliederung der Mitglieder).

Der Große Rat[1] bildete seit Jahrhunderten die oberste Behörde des Staates. Die Einführung der Volksrechte hat seine Bedeutung zwar gemindert, aber seine Mitwirkung ist dabei noch immer unerläßlich: der Gesetzesbefehl geht vom Großen Rate aus, auch wenn es sich um ein Initiativbegehren handelt. Von der Wahl der 130 Mitglieder war

Wahlen in den Großen Rat nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, vom 26. Jan. 1905, eod. lauf. (25.) Bd., S. 272. Vgl. Mitteilungen d. Stat. Amtes d. Kantons Basel-Stadt Nr. 5.

[1] Verfassung Abschnitt VI, § 30 ff.

schon die Rede; die Wahlen werden durch den Rat validiert, der sich auch selbst konstituiert. Ordentliche Sitzungen finden monatlich statt, dazwischen außerordentliche. Die Mitglieder erhalten ein Sitzungsgeld von 5 Fr. Die Beschlußfassung erfolgt durch absolute Mehrheit. Zur Antragstellung ist jedes Mitglied, außerdem der Regierungsrat berechtigt[1].

Die Befugnisse des Großen Rates umfassen: die Gesetzgebung, soweit sie dem Kanton zusteht, die Oberaufsicht über die Verwaltung und eine Reihe wichtiger Verwaltungsgeschäfte, die die Verfassung einzeln aufzählt: Beschlußfassung über Anleihen, Genehmigung wichtiger Verträge, Festsetzung von Beamtengehältern (die meist auf dem Wege des Gesetzes erfolgt), Bestätigung von Bürgeraufnahmen und Beschlußfassung über Veräußerung von Liegenschaften, sofern die Kaufsumme 20 000 Fr. übersteigt. Dazu kommt die Bewilligung aller Ausgaben, die den Betrag von 20 000 Fr. überschreiten und aller nicht budgetierten Ausgaben über 500 Fr. Über budgetierte Ausgaben, die auf Gesetz beruhen oder „jährlich wiederkehren" (d. h. zur laufenden Verwaltung gehören), bestimmt dagegen allein der Regierungsrat[2]. In Beziehung auf das, was über den Rahmen der laufenden Verwaltung hinausgeht, ist also in allen irgendwie wichtigeren Fällen der Entscheid (nicht nur die Genehmigung) des Großen Rates notwendig und mithin auch das Referendum zulässig. Der jährliche Voranschlag wird vom Regierungsrate aufgestellt und unterliegt der Genehmigung durch den Großen Rat als der Aufsichtsbehörde über die Verwaltung. Als solche nimmt der Rat auch jährlich Bericht und Rechnung des Regierungsrates entgegen. Außerdem gewährt das den Mitgliedern zustehende Recht der Antragstellung dem Großen Rate die Möglichkeit, jeden beliebigen Gegenstand unabhängig vom Regierungsrate in Beratung zu ziehen und darüber vom Regierungsrate Bericht und Antrag einzufordern. Gegenüber diesem Rechte ist der Regierungsrat nicht in der Lage, seiner Ansicht durch Zurückziehen seiner Vorlagen Geltung zu verschaffen, ja, es können ihm durch Beschluß verbindliche Weisungen für die Abänderung einer Vorlage erteilt werden. Die Praxis läßt solche Weisungen auch in Beziehung auf Angelegenheiten zu, die in den selbständigen Geschäftskreis des Regierungsrates fallen, was nun freilich über die verfassungs-

[1] Feste Kommissionen: für drei Jahre: die Wahlprüfungskommission; je für ein Jahr: die Rechnungs- und die Geschäftsprüfungskommission; eine Petitionskommission. Eine sozialpolitische Kommission besteht nicht.

[2] Bei den industriellen Werken des Gemeinwesens werden die Mittel für Betrieb und Unterhalt von der Verwaltungsbehörde bewilligt, auch wenn mehr als 20 000 Fr. für einen bestimmten Zweck erforderlich sind.

mäßige Scheidung der Kompetenzen hinausgeht. Diese wird allerdings auch sonst — zugunsten des Großen Rates — nicht immer strenge innegehalten. Das erklärt sich leicht aus der bei allen Parteien lebendigen Anschauung, daß die Verwaltung des Regierungsrates im selben Maße vom Willen des Großen Rates abhängig sei, wie dessen Tätigkeit vom Willen des Volkes.

Im Großen Rate liegen zweifellos die treibenden Ursachen des Fortschritts, wenn man als Ursache die Anregung zur Prüfung und Verwirklichung neuer Gedanken verstehen will. Die in den Parteiprogrammen aufgestellten Postulate, die Bedürfnisse, die sich in der Bevölkerung geltend machen, pflegen durch Anträge der Mitglieder im Großen Rate zur Erörterung gebracht zu werden. Dem Regierungsrate fällt dann beinahe ausnahmslos die Ausgestaltung solcher Anregungen zu, wobei er seine eigene Ansicht nicht zu verschweigen pflegt. In der Steuerpolitik hat allerdings der Regierungsrat von jeher die Leitung gehabt, und das hat zur Ausbildung eines konsequenten Systems direkter Steuern geführt, das durch Entlastung der Bedürftigen und sorgfältige Progression bei den Besitzenden den Forderungen der Gerechtigkeit nach Möglichkeit zu entsprechen sucht[1]. Sonst hängt das Maß und die Richtung aller, auch der sozialpolitischen Fortschritte, im wesentlichen vom Großen Rate ab.

Dessen Zusammensetzung sorgt dafür, daß alle Schichten der Bevölkerung zu Worte kommen können. In sozialpolitischen Fragen spielt neben der Parteizugehörigkeit die persönliche soziale Stellung der Mitglieder eine wichtige Rolle (so nehmen innerhalb der freisinnig-demokratischen Partei z. B. die Handwerker oft eine Sonderstellung ein). Dem Großen Rate gehören 1905 an:

23 Kaufleute (unselbständig 3),
11 Industrielle,
8 Handwerker und Kleingewerbetreibende,
12 Baumeister, Ingenieure und Architekten (unselbständig 1),
10 Wirte,
13 Arbeiter,
15 Advokaten und Notare,

Übertrag: 92

[1] Zu vergl. hierüber: K. Bücher, Basels Staatseinahmen und Steuerverteilung 1878—1887, Basel 1888, F. Mangold: Basels Staatseinnahmen usw. 1888—1903. Basel 1905, Mitteilungen des Statist. Amtes Nr. 3.

Übertrag: 92.
6 Ärzte und Apotheker,
16 Beamte (8 Lehrer und Hochschulprofessoren, 8 Verwaltungs- und Gerichtsbeamte),
7 Redakteure,
5 Partikulare,
4 Angehörige verschiedener Berufe,

130 Mitglieder[1].

Die Stimmgebung der Mitglieder in der Behörde[2] ist nur bei Begehren, die von ihnen selbst oder ihren nächsten Verwandten an den Großen Rat gestellt werden, ausgeschlossen. In allen anderen Fällen des persönlichen Interesses bleibt die Stimmenthaltung „ihrem eigenen Gewissen überlassen"[3]. Von der Übernahme öffentlicher Arbeiten sind die Mitglieder des Großen Rates nicht ausgeschlossen; vielmehr kommt es häufig vor, daß solchen im Wege der Submission öffentliche Arbeiten übertragen werden.

In sozialpolitischer Hinsicht mag die Tätigkeit des Großen Rates dahin charakterisiert werden, daß sich das „soziale Empfinden" in einer bemerkenswerten Zurückhaltung der besitzenden Klassen bei einer Reihe von Steuererhöhungen, und hauptsächlich in der Förderung öffentlicher Unternehmungen zum Wohle der Allgemeinheit geltend gemacht hat; nicht gleich stark ist die Bereitwilligkeit zu Aufgaben, die persönliche Opfer voraussetzen. Dazu kommt bis jetzt bei der Mehrheit der Mitglieder ein entschiedener Gegensatz zu den grundsätzlichen Forderungen der sozialdemokratischen Partei. Die wichtigsten Leistungen der letzten Zeit sind somit: die Sanierung der Stadt durch eingreifende Straßen- und Gewässerkorrektionen und durch eine vollständige Kanalisation, die Einführung der unentgeltlichen Krankenpflege (Allgemeine Poliklinik), die Errichtung öffentlicher Badeanstalten, eine umfassende Fürsorge für das Bildungswesen, besonders auch für die Berufsbildung. So geht die Sozialpolitik Basels zur Zeit vorwiegend auf Rechnung des öffentlichen Haushaltes. Daneben sei immerhin die Schaffung eines vervollkommneten Gesetzes

[1] Davon 22 Juristen.

[2] Gesetz betr. den Austritt in Behörden usw. vom 4. März 1872, Sammlung d. Ges. Gesamtausg. 1901, S. 294.

[3] Als persönlich beteiligt gelten auch die Teilhaber an Aktiengesellschaften, deren Kapital nicht 10 Millionen Fr. übersteigt; ferner haben Direktoren, Verwaltungsräte und Angestellte von Aktiengesellschaften nur beratende Stimme.

über den Schutz der Arbeiterinnen (27. April 1905) und eines Gesetzes über den Schutz des Wirtschaftspersonals (8. Juni 1905) nicht vergessen; diese wiegen allerdings die Verwerfung eines Wohnungsgesetzes, eines Gesetzes über Arbeiterschutz bei Submissionen usw. wohl noch nicht ganz auf[1].

V. Die Verwaltungsbehörden: Regierungsrat — Departemente — Kommissionen. — Die Beamten.

Die Verwaltungsbehörde des Kantons und der Stadt ist der Regierungsrat[2]. Präsident und Vizepräsident der Behörde werden aus der Zahl der sieben vom Volke gewählten Mitglieder vom Großen Rate je auf die Dauer eines Jahres gewählt. Die Mitglieder sind vom Großen Rate unabhängig; sie können vor allem nicht ihres Amtes verlustig erklärt werden. Sie gelten nicht als Beamte, obschon sie besoldet sind[3]; ihre Besoldung beträgt jährlich 8000 Fr.[4]. Die Annahme besoldeter Stellen, die Betätigung als Leiter von Erwerbsgesellschaften, die Bekleidung richterlicher Ämter ist ihnen untersagt. Verwandte bestimmten Grades dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Regierungsrates sein[5].

Der Geschäftskreis des Regierungsrates ist durch die Geschäftsordnung fest in Departemente eingeteilt; jedes Mitglied wird durch Mehrheitsbeschluß des Rates bei Antritt des Amtes einem Departement vorgesetzt. Es waren im Regierungsrate von jeher die Juristen stark vertreten; das Aufsteigen von Verwaltungsbeamten in den Regierungsrat ist seltene Ausnahme.

Der Gesamtregierungsrat hat alle Befugnisse, die nicht durch Gesetz den Departementen zugewiesen sind; ihm steht das Verordnungsrecht zu. Alle Vorlagen an den Großen Rat unterliegen seiner Beschlußfassung. Die Departemente besorgen einerseits die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte, anderseits die Ausführung der Beschlüsse des Regierungsrates, also die laufende Verwaltung; außerdem hängt die Vollziehung von

---

[1] Im allgem. ist zu vergl. G. Adler, Basels Sozialpolitik in neuester Zeit, Tübingen 1896.

[2] Verfassung, § 42 ff. Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 22. Sept. 1892, Sammlung d. Ges. Bd. 22, S. 356, Änderungen Bd. 24, S. 191 u. 335.

[3] Insbesondere sind sie nicht wie Beamte pensionsberechtigt.

[4] Mitgliedern mit besonderer Fachkenntnis oder starker Überlastung kann der Große Rat Zulagen bis zu 2000 Fr. bewilligen.

[5] Gesetz betr. das Verfahren bei Unvereinbarkeit von öffentlichen Stellungen, v. 10. Juli 1902, Sammlung d. Ges. Lauf. (25.) Bd. S. 133.

Ausgaben wiederum vom Betrage ab, in der Weise, daß es für budgetierte Beträge über 1000 Fr., für nichtbudgetierte über 500 Fr. der Genehmigung der Gesamtbehörde bedarf. Deren Überordnung über die Departemente äußert sich ferner darin, daß der Regierungsrat von sich aus oder auf Beschwerde[1] in die Zuständigkeit der Departemente eingreifen kann.

Es besteht ein Erziehungsdepartement, ein Justizdepartement (für Begutachtung von Rechtsfragen, Zivilstands-, Grundbuch- und Vormundschaftswesen, Aufsicht über das Notariat usw.; ferner für die Kultusverwaltung), ein Finanzdepartement (Staatskasse, Steuerverwaltung Straßenbahnen usw.), ein Polizei-, ein Bau-, ein Sanitätsdepartement (Gesundheitswesen, staatl. Krankenanstalten, Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke), und ein Departement des Innern (Handel, Industrie, Gewerbe, Gemeindewesen usw.). Die meisten Departemente werden in ihrer Verwaltung durch ständige Kommissionen unterstützt, in denen der Vorsteher den Vorsitz führt. Die Befugnisse der Kommissionen sind sehr verschieden, die einen haben nur konsultatives Votum, andere sind leitende Behörden über dem Departement[2]. Die den Departementen unterstellten öffentlichen Anstalten werden ebenfalls von Kommissionen geleitet; je nach der Bedeutung der Anstalt führt dort der Departementsvorsteher den Vorsitz, oder das Departement ist nur Aufsichtsbehörde. Die Mitgliedschaft in allen diesen Kommissionen ist Ehrenamt; die Mitglieder werden vom Regierungsrate aus Stimmberechtigten, bei denen Sachkenntnis und Eifer für die Aufgabe vorausgesetzt werden kann, gewählt. Die bürgerliche Klasse hat in den Kommissionen zur Zeit das Übergewicht, nur in wenigen Kommissionen finden sich Arbeiter; Vorschrift ist die Wahl von Arbeitern bei der Kommission für das Arbeitsnachweisbureau, wo denn auch ein bescheidenes Sitzungsgeld gewährt wird. Dort sind zum erstenmal auch Frauen beigezogen worden. In neuester Zeit werden Frauen auch zu den Kommissionen der Mädchenschulen berufen[3]. Um einen Begriff von

---

[1] Es ist allgemein festgesetzt, daß gegen jede Verfügung der Departemente an den Regierungsrat rekurriert werden kann. Gegen Rechtsverletzungen durch den Regierungrat ist durch Gesetz vom 9. März 1905 der Rekurs an ein Verwaltungsgericht eingeführt worden.

[2] Die wichtigsten Kommissionen sind: Der Erziehungsrat, die Justizkommission, die Steuerkommission, die Sanitätskommission, die Kommission für Handel, Industrie und Gewerbe usw.

[3] Gesetz betr. das öffentliche Arbeitsnachweisbureau v. 10. März 1892, Samml. d. Ges. Bd. 22, S. 310, Gesetz betr. Zulassung von Frauen in die Schulbehörden, v. 25. Juni 1903, eod., lauf. (25.) Bd. S. 172.

der Ausdehnung des Kommissionssystems zu geben, sei mitgeteilt, daß den Departementen 33 Kommissionen mit ca. 240 Mitgliedern unterstellt sind. Dazu kommen noch 12 Kommissionen für die Universitätsanstalten und die Vorstände der Kirchgemeinden.

Das Armenwesen wird, soweit es die Einwohnergemeinde und den Staat berührt, nach dem Elberfelder System von einem gesetzlich organisierten aber auf der Freiwilligkeit beruhenden Verbande, der „Allgemeinen Armenpflege" mit finanzieller Unterstützung des Staates besorgt. Zur Annahme des Amtes als Armenpfleger besteht eine gesetzliche Verpflichtung. Frauen wurden als Armenpfleger bisher nicht verwendet, Arbeiter selten[1].

Die Beamten sind grundsätzlich nicht Behörden, sondern sie sind das den Behörden (Departementen und Kommissionen) unterstellte Hilfspersonal. Ausnahmen kommen allerdings vor (besonders bei den Leitern der öffentlichen Anstalten), die Regel ist aber, daß die Verwaltung von den Vertretern der Bürgerschaft besorgt werden soll. Einen Beamtenstand gibt es nicht, es gilt allgemeine Zugänglichkeit der Stellen[2]; anderseits aber sind alle Beamten[3] auf Zeit gewählt. Tatsächlich freilich enthebt weder die allgemeine Zugänglichkeit der Ämter die Wahlbehörden von der Pflicht, von den sich Anmeldenden den Geeignetsten zu wählen und dabei seine Vorbildung zu berücksichtigen, noch ist die Vorschrift der periodischen Wiederwahl praktisch von großer Bedeutung.

Unterschieden werden Beamte, Angestellte und Arbeiter. Die Beamtenstellen werden in der Regel durch Gesetz errichtet. (Gesetze betr. die Organisation der Departemente und der öffentlichen Anstalten). Den Beamten ist ein bestimmter Geschäftskreis (durch „Amtsordnungen") zugewiesen. Ihre Amtsdauer beträgt in der Regel sechs Jahre, ausnahmsweise bei untergeordneten Stellen drei Jahre. Wahlbehörde ist für die Mehrzahl der Beamten der Regierungsrat. Entlassung kann jederzeit wegen Dienstunfähigkeit oder Pflichtvernachlässigung erfolgen. Im übrigen ist die Disziplinargewalt bisher gesetzlich nicht normiert und auch durch die Praxis nicht intensiv entwickelt worden. Das Hauptdisziplinarmittel ist die Rüge. Die Angestellten haben keine bestimmte Amtsdauer; sie sind auf Kündigung angestellt und zwar regelmäßig durch die Departementsvorsteher. Eine allgemeine Regel, welche Funktionen durch

[1] Gesetz betr. das Armenwesen v. 25. Nov. 1897, Sammlung des Ges. Bd. 24, S. 87 und v. 9. Juni 1904 eod. lauf. (25.) Bd., S. 225.

[2] Ausnahmen: die Lehrerschaft, die Geistlichen, einzelne technische und richterliche Beamtungen.

[3] Ausnahmen wiederum die Lehrer.

Angestellte zu besorgen sind, besteht nicht, gewöhnlich sind es untergeordnete Arbeiten. Ihre Stellung nähert sich der der Beamten um so mehr, als die Gesetze die Zahl, Beschäftigung und Besoldung der Angestellten, wie die der Beamten, festzusetzen pflegen. Eine neue Kategorie scheint in Bildung begriffen: die Hilfsarbeiter, die wirklich nur im Falle des Bedürfnisses vorübergehend beschäftigt werden.

Vorübergehend angestellte Arbeiter erhalten Taglohn; nach einjähriger Probezeit können die Arbeiter zu ständigen vorrücken. Als solche erhalten sie Monatslohn und können nur nach monatlicher Kündigung entlassen werden. Die Verhältnisse der Arbeiter sind durch eine allgemeine Dienstordnung geregelt.

Beamte, Angestellte und Arbeiter sind im Falle unverschuldeter Dienstunfähigkeit pensionsberechtigt. Schon dieser Grundsatz zeigt, wie wenig praktisch die Periodizität der Ämter ist. Als Norm für die Festsetzung der Pension gilt der Betrag von 2 % der letzten Jahresbesoldung, vervielfältigt mit der Zahl der Dienstjahre[1]. Ungenügende Beträge können erhöht werden; der Maximalbetrag ist 4500 Fr.

In Beziehung auf die Besoldung bestehen bis jetzt keine festen Kategorien. Da die Besoldungen in den einzelnen Departements- und Anstaltsorganisationsgesetzen[2] zu verschiedenen Zeiten festgesetzt worden sind, stimmen sie nicht durchweg überein: jedes neue Einzelgesetz bringt gewisse Erhöhungen und das zieht dann nach einiger Zeit die Revision des nächstältesten nach sich.

Die höheren Besoldungsansätze (5000—7000 Fr.) sind für einzelne wenige Beamte mit großer Selbständigkeit und finanzieller Verantwortung (Staatskassier und Grundbuchverwalter) vorgesehen. Es folgen die Departementssekretäre und Vorsteher der wichtigeren Departementsabteilungen mit Besoldungen von 3500—5000 Fr. im Minimum und 5000—6500 Fr. im Maximum, darauf die mittleren Klassen, bei denen die Minima 2500—3500, die Maxima 4000—4500 Fr. betragen. Die typische

[1] Letzte Besoldung z. B. 3000 Fr. Zahl der Dienstjahre 20: Pension: 2 % von 3000 = 60 × 20 = 1200 Fr.; vgl. Gesetz betr. Pensionierung von Staatsbeamten und Angestellten vom 22. Oktober 1888, Sammlung der Gesetze Bd. 22 S. 44. Pensionierung der Hinterlassenen besteht nicht, es kann bei Todesfällen nur der Fortbezug der Besoldung auf drei Monate bewilligt werden. Schon die Pensionierung der Dienstunfähigen geht aber für schweizerische Verhältnisse weit. Die Bundesverwaltung kennt sie noch nicht.

[2] Die Gesetze enthalten Minimal- und Maximalansätze für jede Stelle. Innerhalb der gesetzlichen Grenzen wird die Besoldung vom Regierungsrate bestimmt. Erhöhungen werden in zwei- bis dreijährigen Perioden vorgenommen.

Besoldung der Angestellten (Kanzlisten) ist etwa 1500—1800 Fr. im Minimum, 2500—3300 Fr. im Maximum. Überall gibt es aber Zwischenstufen genug. Besoldungen unter 1500 Fr. sind bei Angestellten selten. Das technische Personal ist durchschnittlich höher besoldet. Ingenieure haben Gehälter von 4000—6000 Fr. oder von 5000—7000 Fr., je nach der Selbständigkeit der Stellung. Die Leiter der Departementsabteilungen für Hoch- und Tiefbau und der Straßenbahndirektor sind mit 6500—9000 Fr., der Direktor des Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerks mit 8000—12000 Fr. besoldet, also höher als die Departementsvorsteher (8000 Fr.).

Die Maximalbesoldungen sollen in der Regel bei niederen Beamten in zwölf, bei höheren in fünfzehn Jahren erreicht werden. Amtswohnungen sind nur einzelnen Beamten der öffentlichen Anstalten, deren Betrieb es erwünschbar macht, zugewiesen. Sonst bestehen in den Verwaltungsgebäuden nur Hauswartwohnungen.

VI. Verhältnis zu den Nachbargemeinden.

Das Verhältnis der Stadt zu ihren Nachbargemeinden ist in Basel deshalb eigenartig, weil die beiden dem Kantone zugehörigen noch selbständigen Gemeinden Riehen und Bettingen räumlich weiter von der Stadt entfernt sind und den ländlichen Charakter in höherem Grade bewahrt haben, als einige durch die Kantonsgrenze vom Stadtgebiet geschiedene Basel-Landschaftliche Gemeinden. Die Vereinigung der Basel-Städtischen Gemeinde Kleinhüningen mit der Stadt ist schon erwähnt worden[1]; dies war der erste Anwendungsfall der Verfassungsbestimmung, wonach die Geschäfte einer ländlichen Einwohnergemeinde durch Gesetz den staatlichen Organen übertragen werden kann[2]. Gesetzliche Form ist also die einzige Voraussetzung für diese Geschäftsübertragung. Der Rechtszustand, der damit entsteht, ist wie bei der Stadt eine latente Fortexistenz der Gemeinde, deren Vermögen deshalb urkundlich festgestellt wird. Für die Einwohner treten damit alle für die Einwohner der Stadt geltenden Gesetzesbestimmungen in Kraft, soweit nicht bei der Geschäftsübernahme Vorbehalte gemacht werden. Die Übernahme der beiden anderen Gemeinden in städtische Verwaltung steht zur Zeit nicht in naher Aussicht.

Die Verfassung kennt außer der Geschäftsübernahme ferner die Ver-

[1] S. oben S. 46.
[2] Verfassung § 22.

schmelzung einer Landgemeinde mit der Stadt[1]; diese innigere Vereinigung wird wohl demnächst zwischen Basel und Kleinhüningen vollzogen werden. Die Verschmelzung bewirkt die völlige Aufhebung der Gemeindegrenzen, also das Aufgehen der ländlichen Einwohnergemeinde in der städtischen Einwohnergemeinde und zugleich das Aufgehen der ländlichen Bürgergemeinde in der städtischen Bürgergemeinde. Für die Verschmelzung fordert die Verfassung außer der gesetzlichen Form, mit der zugleich die Zustimmung der städtischen Einwohnergemeinde gegeben ist, die Zustimmung der betreffenden Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde und die Zustimmung der städtischen Bürgergemeinde. Hier ist die zuständige Behörde der Weitere Bürgerrat. In der Landgemeinde muß die Verschmelzung von der Mehrheit der Stimmberechtigten jedes Verbandes gutgeheißen werden.

Auch ohne Vereinigung mit der Stadt sind die Staatsbehörden in der Fürsorge für ihre selbständigen Landgemeinden weit gegangen. Vor allem sind diese im Erziehungswesen vollständig entlastet, Riehen ist außerdem an die städtische Wasserleitung angeschlossen; die Ausführung einer Kanalisationsanlage im wesentlichen auf Kosten des Staates ist projektiert.

Unmittelbar vor den Toren der Stadt liegen zwei Basel-Landschaftliche Gemeinden, Birsfelden und Binningen, beide zu einem großen Teil von einer Arbeiterbevölkerung bewohnt, die in der Stadt Beschäftigung findet. Die staatsrechtliche Scheidung läßt einen Anschluß dieser Gemeinden an die Stadt nicht zu, und eine Veränderung der staatsrechtlichen Verhältnisse ist bis jetzt nicht in Aussicht genommen.

Noch stärker ist natürlich die Scheidung von den ausländischen Gemeinden der Nachbarschaft. Um so wichtiger ist die ausländische Umgebung für die städtischen Industrien, indem wegen der Zollverhältnisse eine Reihe von Geschäften Filialen jenseits der Landesgrenze errichtet haben, die von Basel aus geleitet werden.

Die Verkehrspolitik der Stadt äußert sich gegenüber ihrer Nachbarschaft im wesentlichen in der Erweiterung des städtischen Straßenbahnnetzes nach den Orten der nächsten Umgebung (auch im Ausland) und in finanzieller Beteiligung an Straßenbahnverbindungen nach entfernteren Ortschaften.

Die eigentümliche Ausbildung, die die Stadtverwaltung von Basel erfahren hat, ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung. Ihre Grundlagen, wie sie in der vorstehenden Darstellung geschildert sind, werden

[1] eod. § 23.

sich voraussichtlich nicht so bald verändern; solange die schweizerische Eidgenossenschaft die Selbständigkeit der Kantone bestehen läßt, wäre nur eine einzige Möglichkeit für eine durchgreifende Umgestaltung vorhanden: die Vereinigung mit dem Kanton Basel-Landschaft; aber auch dafür liegt nur eine geringe Wahrscheinlichkeit vor.

Basel ist eine schweizerische Stadt; die ganze Verwaltungsorganisation beruht auf den Grundgedanken des schweizerischen Staatslebens, auf der Volksherrschaft, die sich nicht nur im Anteil des Volks an der Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten und in der Wahl der Behörden ausdrückt, sondern auch in der weitgehenden Beteiligung der Bürger an der Verwaltung selbst. Ob gerade diese letzte Funktion für immer wird beibehalten werden können, bleibe dahingestellt.

Die Organisation der Stadtverwaltung läßt im Innern jede materielle Entwicklung ihrer Tätigkeit zu. Sie hat sich mit ganz untergeordneten Modifikationen seit 1875 bewährt, in einer Periode also, seit deren Beginn sich im wirtschaftlichen Leben und im wirtschaftlichen Denken große Veränderungen vollzogen und vorbereitet haben. So ist Basel eine moderne Stadt geworden, trotzdem die Stadtverwaltung voll von historischer Eigentümlichkeit, historischer Bedingtheit ist. Daß die Eigenart der Form Vielen nicht zum Bewußtsein kommt, wird als Beweis für ihre Tauglichkeit gelten können.

Anhang.

I. Für Gesetze des Kantons Basel-Stadt wird in der Darstellung verwiesen auf die amtliche

„Sammlung der Gesetze und Beschlüsse, wie auch der Polizeiverordnungen für den Kanton Basel-Stadt," Bände 21—24 und den laufenden 25. Band. Der noch geltende Inhalt der Bände 1—20 ist 1901 gesammelt worden in der

„Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung, enthaltend die in Kraft stehenden Bestimmungen bis zum Ende des Jahres 1881. Herausgegeben vom Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt". Dieser Band wird zitiert als:

Sammlung der Ges. Gesamtausg. 1901.

II. Tabelle zu S. 52.

Zur Darstellung der ökonomischen Lage der Bevölkerung von Basel diene die Verteilung der Gemeindesteuer. Das ist eine klassifizierte Einkommensteuer, die beim Übergang der Stadtverwaltung an den Staat

beibehalten wurde und nun von den Stadteinwohnern neben der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben wird. Sie gilt aber als Staatseinnahme und wird nicht etwa nur zu städtischen Zwecken verwendet. (Gesetz betr. die direkten Steuern vom 14. Oktober 1887 §§ 32 ff., Sammlung der Gesetze Bd. 24, S. 80). Die Gemeindesteuer ergreift jegliches Einkommen aus Vermögen und Erwerb vom Betrag von 800 Fr. an. Die Tabelle zeigt gleichzeitig, wie die einzelnen Einkommensstufen infolge der Progression am Ertrag der Steuer teilnehmen. Die Zahlen geben den Durchschnitt der Jahre 1898—1904.

Einkommen von Fr.	Zahl der Pflichtigen	%	Ertrag der Steuer Fr.	%
800—1 500	17 090	55,4	170 669	13,4
1 500—3 000	8 295	27,0	182 579	14,3
3 000—6 000	3 305	10,7	166 838	13,0
6 000—20 000	1 633	5,3	235 371	18,4
über 20 000	511	1,6	523 988	40,9
	30 834[1]	100,0	1 279 445	100,0

Die Tabelle ist entnommen aus: F. Mangold, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1888—1903, Mitteilungen des Stat. Amtes Nr. 3. 1905.

[1] Die Zahl der nicht steuerpflichtigen Erwerbenden mit Einkommen unter 800 Fr. ist nicht bekannt.

sich voraussichtlich nicht so bald verändern; solange die genossenschaft die Selbständigkeit der Kantone bestehen eine einzige Möglichkeit für eine durchgreifende Umgest die Vereinigung mit dem Kanton Basel-Landschaft, a nur eine geringe Wahrscheinlichkeit vor.

Basel ist eine schweizerische Stadt; die ganze sation beruht auf den Grundgedanken des schwei auf der Volksherrschaft, die sich nicht nur im Ar Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten Behörden ausdrückt, sondern auch in der weitge Bürger an der Verwaltung selbst. Ob gerade immer wird beibehalten werden können, bleibe

Die Organisation der Stadtverwaltung läßt Entwicklung ihrer Tätigkeit zu. Sie hat sich m Modifikationen seit 1875 bewährt, in einer Pe ginn sich im wirtschaftlichen Leben und im wi Veränderungen vollzogen und vorbereitet ha moderne Stadt geworden, trotzdem die Stadtver scher Eigentümlichkeit, historischer Bedingtheit Form Vielen nicht zum Bewußtsein kommt, Tauglichkeit gelten können.

Anhang.

I. Für Gesetze des Kantons Basel-Stadt verwiesen auf die amtliche

„Sammlung der Gesetze und Beschlüsse, nungen für den Kanton Basel-Stadt," laufenden 25. Band. Der noch geltende ist 1901 gesammelt worden in der

„Gesamtausgabe der Basler Gesetze in Kraft stehenden Bestimmungen bis Herausgegeben vom Justizdepartemen Dieser Band wird zitiert als:

Sammlung der Ges. Gesamt

II. Tabelle zu S. 52.

Zur Darstellung diene die Verteil Einkommenste

le Genève.

zy.

La Commune de Genève.

Par

Henri Fazy.

I. Historique.

Il ne saurait être question dans la présente notice de retracer l'histoire du développement municipal de Genève; l'étude ne manquerait pas d'intérêt, mais elle nous entrainerait trop loin. Ce qu'il importe de constater, c'est que Genève fut à l'origine une commune jurée jouissant de Franchises traditionnelles et se développant lentement sous la houlette de l'Evêque, seigneur féodal; lorsqu'elle secoua au XVIe siècle le joug épiscopal, elle se constitua en république indépendante, tout en se substituant à l'Evêque dans ses rapports vis-à-vis de ses anciens sujets. Elle devint une seigneurie et pendant plusieurs siècles elle subsista comme république aristocratique, ayant des sujets et des vassaux. En 1814, lorsque Genève recouvra son indépendance, les souvenirs de l'ancien régime reparurent et les corps auxquels fut confiée l'administration générale de la République furent également chargés des intérêts de la Ville de Genève. Ville et république ne formaient qu'une seule et même personne morale. Cet état de choses, qui ne s'expliquait que par les antécédents historiques, offrait de graves inconvénients; il fallut un mouvement populaire qui éclata en 1841 pour mettre un terme à une situation bizarre, anormale. La Commune de Genève fut établie par la Constitution de 1842; pour l'élection de son Conseil Municipal la Ville était divisée en quatre collèges. Le Conseil Municipal était composé de 81 membres et l'administration proprement dite était confiée à un Conseil Administratif de 11 membres choisis par le Conseil Municipal. La Constitution de 1842 n'était qu'une étape dans la voie de l'évolution démocratique, qui s'ouvrait pour Genève; en 1847 une nouvelle constitution réduisit le nombre des Conseillers Municipaux à 41 et le nombre des Conseillers Administratifs à 5, la durée du mandat municipal étant fixée à 4 ans. Enfin en 1874 il fut décidé que les membres du Conseil Administratif qui jusqu' alors avaient été élus par le Conseil Municipal seraient désormais choisis directement par le suffrage universel.

Dans de nombreuses villes suisses il existe, à côté de la Commune politique, une Commune bourgeoise qui parfois dispose de biens considérables. A Genève la Commune politique existe seule et les conditions électorales sont très larges et démocratiques. Le cens électoral est depuis longtemps aboli et la loi reconnaît comme électeurs Communaux:

1. Tous les citoyens qui jouissent de leurs droits politiques, s'ils sont nés et domiciliés dans la Commune ou s'il y sont propriétaires ou domiciliés depuis plus de trois mois.

2. Les citoyens suisses d'autres cantons, âgés de vingt ans révolus, domiciliés dans la Commune depuis trois mois an moins, qui n'exercent pas leurs droits politiques dans un autre canton et ne sont pas exclus du droit de citoyen actif par la législation du canton.

Ajoutons que chaque citoyen est inscrit d'office comme électeur dans la Commune où se trouve son domicile; lorsqu'un électeur a deux lieux d'habitation, il peut désigner celui auquel il désire attacher ses droits électoraux.

II. Conseil Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève forme un petit parlement de 41 membres élus par un seul collège, à la majorité des suffrages. Il est appelé à se prononcer sur toutes les questions importantes qui intéressent la cité, mais ses délibérations ou décisions sont soumises à un double contrôle, en premier lieu du Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton), en second lieu, du corps électoral lui même. En effet, toutes les fois que 1200 électeurs en font la demande, les délibérations du Conseil Municipal doivent être soumises à la sanction des électeurs communaux (loi constitutionnelle du 12 Janvier 1895, introduisant le referendum facultatif). Ce n'est pas tout; en vertu de la même loi de 1895, 1200 électeurs peuvent procéder par voie d'initiative, et demander:

1. l'élaboration d'un projet d'arrêté municipal sur un objet déterminé;

2. l'abrogation ou la modification d'un arrêté municipal.

Dans les deux cas ci-dessus les initiants peuvent présenter un projet complétement rédigé. Le Conseil Municipal est tenu dans le délai de deux mois de prendre une décision sur l'objet de la demande populaire et sa décision doit être soumise au vote des électeurs

communaux. Comme on le voit, les électeurs municipaux jouissent des droits les plus éteudus au double point de vue du contrôle et de l'initiative, mais ils profitent assez rarement de la faculté accordée par la loi.

III. Composition du Corps Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève représente assez fidèlement les divers intérêts professionnels; parmi ses 41 membres nous voyons figurer 3 avocats, 2 notaires, 2 médecins, 2 ingénieurs, 1 banquier, 1 architecte, 1 maître d'hôtel, 1 dentiste, 1 professeur. Les autres membres sont des commerçants notables, des industriels, patrons et ouvriers. Le parti socialiste compte six représentants. D'une manière générale, on peut dire qu'au sein du Conseil Municipal aucune influence professionnelle ou corporative ne peut prévaloir sur l'intérêt public.

Groupements ou partis municipaux.

A proprement parler il n'existe pas à Genève de partis communaux ou municipaux; au moment de l'élection, ce sont les deux partis politiques, radical et conservateur ou démocratique, qui font campagne et présentent des listes de candidats avec programmes détaillés. Les partis de moindre importance numérique, les groupes secondaires, par exemple les catholiques romains ou les socialistes doivent ou bien accepter la liste toute faite de l'un ou l'autre des deux grands partis ou négocier avec l'un ou l'autre pour obtenir d'être représentés.

Jusqu'à présent le groupe socialiste a généralement accordé ses suffrages à la liste radicale, moyennant certaines concessions de candidatures; en revanche le groupe catholique fait généralement cause commune avec le parti conservateur qui lui accorde quelques candidats. C'est donc l'un ou l'autre des deux partis politiques qui, à tour de rôle et suivant les fluctuations de l'opinion publique, dirige les affaires municipales.

Influence de la presse sur la propagande électorale.

L'influence de la presse pendant la période électorale est toujours considérable, mais, il faut le reconnaître, elle l'est moins qu'on ne serait tenté de se l'imaginer. Dans un pays de suffrage universel, comme Genève, où la pratique des droits électoraux est ancienne, l'influence des journaux et de leur polémique n'est plus aussi prépondérante que par le

Besoldung der Angestellten (Kanzlisten) ist etwa 1500—1800 Fr. im Minimum, 2500—3300 Fr. im Maximum. Überall gibt es aber Zwischenstufen genug. Besoldungen unter 1500 Fr. sind bei Angestellten selten. Das technische Personal ist durchschnittlich höher besoldet. Ingenieure haben Gehälter von 4000—6000 Fr. oder von 5000—7000 Fr., je nach der Selbständigkeit der Stellung. Die Leiter der Departementsabteilungen für Hoch- und Tiefbau und der Straßenbahndirektor sind mit 6500—9000 Fr., der Direktor des Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerks mit 8000—12000 Fr. besoldet, also höher als die Departementsvorsteher (8000 Fr.).

Die Maximalbesoldungen sollen in der Regel bei niederen Beamten in zwölf, bei höheren in fünfzehn Jahren erreicht werden. Amtswohnungen sind nur einzelnen Beamten der öffentlichen Anstalten, deren Betrieb es erwünschbar macht, zugewiesen. Sonst bestehen in den Verwaltungsgebäuden nur Hauswartwohnungen.

VI. Verhältnis zu den Nachbargemeinden.

Das Verhältnis der Stadt zu ihren Nachbargemeinden ist in Basel deshalb eigenartig, weil die beiden dem Kantone zugehörigen noch selbständigen Gemeinden Riehen und Bettingen räumlich weiter von der Stadt entfernt sind und den ländlichen Charakter in höherem Grade bewahrt haben, als einige durch die Kantonsgrenze vom Stadtgebiet geschiedene Basel-Landschaftliche Gemeinden. Die Vereinigung der Basel-Städtischen Gemeinde Kleinhüningen mit der Stadt ist schon erwähnt worden[1]; dies war der erste Anwendungsfall der Verfassungsbestimmung, wonach die Geschäfte einer ländlichen Einwohnergemeinde durch Gesetz den staatlichen Organen übertragen werden kann[2]. Gesetzliche Form ist also die einzige Voraussetzung für diese Geschäftsübertragung. Der Rechtszustand, der damit entsteht, ist wie bei der Stadt eine latente Fortexistenz der Gemeinde, deren Vermögen deshalb urkundlich festgestellt wird. Für die Einwohner treten damit alle für die Einwohner der Stadt geltenden Gesetzesbestimmungen in Kraft, soweit nicht bei der Geschäftsübernahme Vorbehalte gemacht werden. Die Übernahme der beiden anderen Gemeinden in städtische Verwaltung steht zur Zeit nicht in naher Aussicht.

Die Verfassung kennt außer der Geschäftsübernahme ferner die Ver-

[1] S. oben S. 46.
[2] Verfassung § 22.

schmelzung einer Landgemeinde mit der Stadt[1]; diese innigere Vereinigung wird wohl demnächst zwischen Basel und Kleinhüningen vollzogen werden. Die Verschmelzung bewirkt die völlige Aufhebung der Gemeindegrenzen, also das Aufgehen der ländlichen Einwohnergemeinde in der städtischen Einwohnergemeinde und zugleich das Aufgehen der ländlichen Bürgergemeinde in der städtischen Bürgergemeinde. Für die Verschmelzung fordert die Verfassung außer der gesetzlichen Form, mit der zugleich die Zustimmung der städtischen Einwohnergemeinde gegeben ist, die Zustimmung der betreffenden Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde und die Zustimmung der städtischen Bürgergemeinde. Hier ist die zuständige Behörde der Weitere Bürgerrat. In der Landgemeinde muß die Verschmelzung von der Mehrheit der Stimmberechtigten jedes Verbandes gutgeheißen werden.

Auch ohne Vereinigung mit der Stadt sind die Staatsbehörden in der Fürsorge für ihre selbständigen Landgemeinden weit gegangen. Vor allem sind diese im Erziehungswesen vollständig entlastet, Riehen ist außerdem an die städtische Wasserleitung angeschlossen; die Ausführung einer Kanalisationsanlage im wesentlichen auf Kosten des Staates ist projektiert.

Unmittelbar vor den Toren der Stadt liegen zwei Basel-Landschaftliche Gemeinden, Birsfelden und Binningen, beide zu einem großen Teil von einer Arbeiterbevölkerung bewohnt, die in der Stadt Beschäftigung findet. Die staatsrechtliche Scheidung läßt einen Anschluß dieser Gemeinden an die Stadt nicht zu, und eine Veränderung der staatsrechtlichen Verhältnisse ist bis jetzt nicht in Aussicht genommen.

Noch stärker ist natürlich die Scheidung von den ausländischen Gemeinden der Nachbarschaft. Um so wichtiger ist die ausländische Umgebung für die städtischen Industrien, indem wegen der Zollverhältnisse eine Reihe von Geschäften Filialen jenseits der Landesgrenze errichtet haben, die von Basel aus geleitet werden.

Die Verkehrspolitik der Stadt äußert sich gegenüber ihrer Nachbarschaft im wesentlichen in der Erweiterung des städtischen Straßenbahnnetzes nach den Orten der nächsten Umgebung (auch im Ausland) und in finanzieller Beteiligung an Straßenbahnverbindungen nach entfernteren Ortschaften.

Die eigentümliche Ausbildung, die die Stadtverwaltung von Basel erfahren hat, ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung. Ihre Grundlagen, wie sie in der vorstehenden Darstellung geschildert sind, werden

[1] eod. § 23.

sich voraussichtlich nicht so bald verändern; solange die schweizerische Eidgenossenschaft die Selbständigkeit der Kantone bestehen läßt, wäre nur eine einzige Möglichkeit für eine durchgreifende Umgestaltung vorhanden: die Vereinigung mit dem Kanton Basel-Landschaft; aber auch dafür liegt nur eine geringe Wahrscheinlichkeit vor.

Basel ist eine schweizerische Stadt; die ganze Verwaltungsorganisation beruht auf den Grundgedanken des schweizerischen Staatslebens, auf der Volksherrschaft, die sich nicht nur im Anteil des Volks an der Entscheidung über die öffentlichen Angelegenheiten und in der Wahl der Behörden ausdrückt, sondern auch in der weitgehenden Beteiligung der Bürger an der Verwaltung selbst. Ob gerade diese letzte Funktion für immer wird beibehalten werden können, bleibe dahingestellt.

Die Organisation der Stadtverwaltung läßt im Innern jede materielle Entwicklung ihrer Tätigkeit zu. Sie hat sich mit ganz untergeordneten Modifikationen seit 1875 bewährt, in einer Periode also, seit deren Beginn sich im wirtschaftlichen Leben und im wirtschaftlichen Denken große Veränderungen vollzogen und vorbereitet haben. So ist Basel eine moderne Stadt geworden, trotzdem die Stadtverwaltung voll von historischer Eigentümlichkeit, historischer Bedingtheit ist. Daß die Eigenart der Form Vielen nicht zum Bewußtsein kommt, wird als Beweis für ihre Tauglichkeit gelten können.

Anhang.

I. Für Gesetze des Kantons Basel-Stadt wird in der Darstellung verwiesen auf die amtliche

„Sammlung der Gesetze und Beschlüsse, wie auch der Polizeiverordnungen für den Kanton Basel-Stadt," Bände 21—24 und den laufenden 25. Band. Der noch geltende Inhalt der Bände 1—20 ist 1901 gesammelt worden in der

„Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung, enthaltend die in Kraft stehenden Bestimmungen bis zum Ende des Jahres 1881. Herausgegeben vom Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt". Dieser Band wird zitiert als:

Sammlung der Ges. Gesamtausg. 1901.

II. Tabelle zu S. 52.

Zur Darstellung der ökonomischen Lage der Bevölkerung von Basel diene die Verteilung der Gemeindesteuer. Das ist eine klassifizierte Einkommensteuer, die beim Übergang der Stadtverwaltung an den Staat

beibehalten wurde und nun von den Stadteinwohnern neben der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer erhoben wird. Sie gilt aber als Staatseinnahme und wird nicht etwa nur zu städtischen Zwecken verwendet. (Gesetz betr. die direkten Steuern vom 14. Oktober 1887 §§ 32 ff., Sammlung der Gesetze Bd. 24, S. 80). Die Gemeindesteuer ergreift jegliches Einkommen aus Vermögen und Erwerb vom Betrag von 800 Fr. an. Die Tabelle zeigt gleichzeitig, wie die einzelnen Einkommensstufen infolge der Progression am Ertrag der Steuer teilnehmen.

Die Zahlen geben den Durchschnitt der Jahre 1898—1904.

Einkommen von Fr.	Zahl der Pflichtigen	%	Ertrag der Steuer Fr.	%
800—1 500	17 090	55,4	170 669	13,4
1 500—3 000	8 295	27,0	182 579	14,3
3 000—6 000	3 305	10,7	166 838	13,0
6 000—20 000	1 633	5,3	235 371	18,4
über 20 000	511	1,6	523 988	40,9
	30 834[1]	100,0	1 279 445	100,0

Die Tabelle ist entnommen aus: F. Mangold, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung 1888—1903, Mitteilungen des Stat. Amtes Nr. 3. 1905.

[1] Die Zahl der nicht steuerpflichtigen Erwerbenden mit Einkommen unter 800 Fr. ist nicht bekannt.

La Commune de Genève.

Par

Henri Fazy.

I. Historique.

Il ne saurait être question dans la présente notice de retracer l'histoire du développement municipal de Genève; l'étude ne manquerait pas d'intérêt, mais elle nous entrainerait trop loin. Ce qu'il importe de constater, c'est que Genève fut à l'origine une commune jurée jouissant de Franchises traditionnelles et se développant lentement sous la houlette de l'Evêque, seigneur féodal; lorsqu'elle secoua au XVIe siècle le joug épiscopal, elle se constitua en république indépendante, tout en se substituant à l'Evêque dans ses rapports vis-à-vis de ses anciens sujets. Elle devint une seigneurie et pendant plusieurs siècles elle subsista comme république aristocratique, ayant des sujets et des vassaux. En 1814, lorsque Genève recouvra son indépendance, les souvenirs de l'ancien régime reparurent et les corps auxquels fut confiée l'administration générale de la République furent également chargés des intérêts de la Ville de Genève. Ville et république ne formaient qu'une seule et même personne morale. Cet état de choses, qui ne s'expliquait que par les antécédents historiques, offrait de graves inconvénients; il fallut un mouvement populaire qui éclata en 1841 pour mettre un terme à une situation bizarre, anormale. La Commune de Genève fut établie par la Constitution de 1842; pour l'élection de son Conseil Municipal la Ville était divisée en quatre collèges. Le Conseil Municipal était composé de 81 membres et l'administration proprement dite était confiée à un Conseil Administratif de 11 membres choisis par le Conseil Municipal. La Constitution de 1842 n'était qu'une étape dans la voie de l'évolution démocratique, qui s'ouvrait pour Genève; en 1847 une nouvelle constitution réduisit le nombre des Conseillers Municipaux à 41 et le nombre des Conseillers Administratifs à 5, la durée du mandat municipal étant fixée à 4 ans. Enfin en 1874 il fut décidé que les membres du Conseil Administratif qui jusqu' alors avaient été élus par le Conseil Municipal seraient désormais choisis directement par le suffrage universel.

Dans de nombreuses villes suisses il existe, à côté de la Commune politique, une Commune bourgeoise qui parfois dispose de biens considérables. A Genève la Commune politique existe seule et les conditions électorales sont très larges et démocratiques. Le cens électoral est depuis longtemps aboli et la loi reconnaît comme électeurs Communaux:

1. Tous les citoyens qui jouissent de leurs droits politiques, s'ils sont nés et domiciliés dans la Commune ou s'il y sont propriétaires ou domiciliés depuis plus de trois mois.

2. Les citoyens suisses d'autres cantons, âgés de vingt ans révolus, domiciliés dans la Commune depuis trois mois an moins, qui n'exercent pas leurs droits politiques dans un autre canton et ne sont pas exclus du droit de citoyen actif par la législation du canton.

Ajoutons que chaque citoyen est inscrit d'office comme électeur dans la Commune où se trouve son domicile; lorsqu'un électeur a deux lieux d'habitation, il peut désigner celui auquel il désire attacher ses droits électoraux.

II. Conseil Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève forme un petit parlement de 41 membres élus par un seul collège, à la majorité des suffrages. Il est appelé à se prononcer sur toutes les questions importantes qui intéressent la cité, mais ses délibérations ou décisions sont soumises à un double contrôle, en premier lieu du Conseil d'État (pouvoir exécutif du canton), en second lieu, du corps électoral lui même. En effet, toutes les fois que 1200 électeurs en font la demande, les délibérations du Conseil Municipal doivent être soumises à la sanction des électeurs communaux (loi constitutionnelle du 12 Janvier 1895, introduisant le referendum facultatif). Ce n'est pas tout; en vertu de la même loi de 1895, 1200 électeurs peuvent procéder par voie d'initiative, et demander:

1. l'élaboration d'un projet d'arrêté municipal sur un objet déterminé;

2. l'abrogation ou la modification d'un arrêté municipal.

Dans les deux cas ci-dessus les initiants peuvent présenter un projet complétement rédigé. Le Conseil Municipal est tenu dans le délai de deux mois de prendre une décision sur l'objet de la demande populaire et sa décision doit être soumise au vote des électeurs

communaux. Comme on le voit, les électeurs municipaux jouissent des droits les plus étendus au double point de vue du contrôle et de l'initiative, mais ils profitent assez rarement de la faculté accordée par la loi.

III. Composition du Corps Municipal.

Le Conseil Municipal de la Ville de Genève représente assez fidèlement les divers intérêts professionnels; parmi ses 41 membres nous voyons figurer 3 avocats, 2 notaires, 2 médecins, 2 ingénieurs, 1 banquier, 1 architecte, 1 maître d'hôtel, 1 dentiste, 1 professeur. Les autres membres sont des commerçants notables, des industriels, patrons et ouvriers. Le parti socialiste compte six représentants. D'une manière générale, on peut dire qu'au sein du Conseil Municipal aucune influence professionnelle ou corporative ne peut prévaloir sur l'intérêt public.

Groupements ou partis municipaux.

A proprement parler il n'existe pas à Genève de partis communaux ou municipaux; au moment de l'élection, ce sont les deux partis politiques, radical et conservateur ou démocratique, qui font campagne et présentent des listes de candidats avec programmes détaillés. Les partis de moindre importance numérique, les groupes secondaires, par exemple les catholiques romains ou les socialistes doivent ou bien accepter la liste toute faite de l'un ou l'autre des deux grands partis ou négocier avec l'un ou l'autre pour obtenir d'être représentés.

Jusqu'à présent le groupe socialiste a généralement accordé ses suffrages à la liste radicale, moyennant certaines concessions de candidatures; en revanche le groupe catholique fait généralement cause commune avec le parti conservateur qui lui accorde quelques candidats. C'est donc l'un ou l'autre des deux partis politiques qui, à tour de rôle et suivant les fluctuations de l'opinion publique, dirige les affaires municipales.

Influence de la presse sur la propagande électorale.

L'influence de la presse pendant la période électorale est toujours considérable, mais, il faut le reconnaître, elle l'est moins qu'on ne serait tenté de se l'imaginer. Dans un pays de suffrage universel, comme Genève, où la pratique des droits électoraux est ancienne, l'influence des journaux et de leur polémique n'est plus aussi prépondérante que par le

passé; elle tendrait plutôt à diminuer. L'électeur ne se contente pas de lire le journal de son parti, il lit aussi l'organe de l'opinion contraire; il compare et forme ainsi son opinion.

IV. Administration Municipale.

Comme nous l'avons exposé plus haut, la gestion des intérêts de la Ville est confiée à un Conseil Administratif choisi pour quatre ans par le suffrage populaire; ce conseil se compose de cinq membres qui reçoivent un traitement annuel de 4000 fr. et le président 5000 fr. Les membres du Conseil se répartissent librement entre eux leurs fonctions qui représentent une besogne considérable; en effet la sphère d'action municipale s'est sensiblement étendue depuis un certain nombre d'années. Aux termes d'une loi du 5 Février 1849, art. 17, le Conseil Administratif est chargé:

1. de l'administration et de la conservation des propriétés de la Ville de Genève;
2. de la préparation et de l'exécution des budgets et de l'administration des deniers de la Ville;
3. de l'exécution des délibérations du Conseil Municipal;
4. d'affermer les propriétés ou les revenus de la Ville, de fixer la durée et les conditions des baux, conformément aux décisions générales ou spéciales prises par le Conseil Municipal;
5. de poursuivre en justice les rentrées des sommes dues pour loyers, obligations et autres créances;
6. de prendre toutes les mesures provisionnelles qui ne pourraient être retardées sans compromettre les intérêts de la Ville;
7. de nommer et surveiller tous les agents de l'administration Municipale et de les revoquer;
8. de la direction des travaux municipaux;
9. d'accepter les donations ou legs faits à la Ville de Genève, avec ou sans destination, s'ils ne contiennent aucune charge ou condition et ne consistent qu'en biens meubles n'excédant pas 2500 fr.

Telles sont les attributions générales que la loi de 1849 confère au Conseil Administratif, mais au cours d'un demi-siècle ces attributions se sont développées dans diverses directions, notamment en ce qui concerne l'instruction publique; suivant l'art. 74 de la loi sur l'Instruction publique, le Conseil Administratif est tenu de prêter son concours au département de l'Instruction publique:

1. en veillant à ce que les enfants astreints à l'enseignement obligatoire suivent régulièrement l'école à laquelle ils sont inscrits, et en signalant ceux qui ne reçoivent aucune instruction;
2. en s'assurant que les prescriptions contenues dans la loi et les règlements sont mis à exécution, notamment en ce qui concerne la régularité des heures de classe, les motifs des absences trop fréquentes, l'état sanitaire des enfants, l'ordre et la bonne tenue des classes, l'état moral et la propreté des élèves.

Pour la surveillance de l'école primaire le Conseil Administratif est secondé par une délégation du Conseil Municipal, désignée chaque année par ce corps.

Ainsi le Conseil Administratif est appelé à exercer son contrôle et sa surveillance sur l'école primaire, mais là ne se borne pas son action au point de vue de l'instruction publique. La Ville de Genève a créé des écoles spéciales d'art, d'horlogerie et de commerce; ces écoles, qui sont exclusivement municipales, ont pris du développement et elles représentent aujourd'hui un des éléments importants de l'activité du Conseil Administratif.

Il est oiseux d'énumérer les services qui, par leur nature même, sont du ressort de la municipalité, police de la voirie, musées, bibliothèques, théatre, cimetières, etc. Ce qu'il importe de rappeler, c'est que la Ville de Genève a fait et fait encore des tentatives hardies dans le domaine industriel. En effet, le 4 Juin 1894, le Conseil Municipal prit l'importante décision de faire exploiter directement par la Ville les services industriels des forces motrices du Rhône, eaux, gaz et électricité. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui faire du socialisme local ou municipal, en ce sens que la Commune se charge d'un certain nombre de services qui auraient pu être laissés à l'initiative privée [1].

L'Angleterre est un des pays où l'initiative individuelle est la plus largement développée et protégée et cependant elle est entrée très-avant dans la voie du socialisme local, puisque les municipalités fournissent l'éclairage public et privé, établissent les canalisations d'eau, exploitent les tramways et chemins de fer urbains. Ces tentatives ont évidemment un côté très-séduisant, mais le système n'offre pas moins un danger; par la force des choses les services industriels sont

[1] A consulter sur la question du socialisme local l'Essai sur les finances communales de L. Paul Dubois, Paris 1898, p. 131 et suiv.

incorporés au budget municipal et ils risquent de devenir insensiblement une matière fiscale, si la situation budgétaire devient difficile ou mauvaise. Comment pourraient-ils être exploités au prix de revient? A Genève les services industriels forment aujourd'hui un des dicastères les plus importants de l'Administration Municipale.

Nous avons vu plus haut que les membres du Conseil Administratif reçoivent un traitement annuel de fr. 4000 et le président fr. 5000. Si on tient compte de la responsabilité et du labeur quotidien imposés à ces magistrats, on peut s'étonner de la modicité de leur traitement, mais il ne faut pas oublier que dans les démocraties suisses, les fonctions électives sont mediocrement rétribuées; le gouvernement et l'administration côutent peu aux contribuables. Il en résulte tout naturellement de petites anomalies, en ce sens que des magistrats ont souvent sous leurs ordres des fonctionnaires mieux rétribués qu'eux-mêmes. Ainsi à Genève le secrétaire général du Conseil Administratif touche un traitement de fr. 6000, le secrétaire adjoint fr. 4500, le caissier fr. 5500; de même le directeur de la Bibliothèque de la Ville émarge au budget pour fr. 5000. Il convient toutefois d'ajouter que les fonctionnaires doivent tout leur temps à l'Administration, tandis que les magistrats élus conservent en général leurs occupations professionnelles.

V.

Lorsque le Conseil Administratif était élu par le Conseil Municipal, les chances de conflit étaient à peu près nulles; aujourd'hui le Conseil Administratif étant élu par le peuple, il semble que des dissentiments, sinon des conflits, pourraient plus facilement surgir entre les deux corps. Jusqu'à présent le cas ne s'est pas présenté; le Conseil Administratif respecte scrupuleusement les attributions générales du Conseil Municipal et ce dernier s'abstient d'empiéter sur le terrain purement administratif.

VI. Situation de la Ville à l'égard de la banlieue.

Il y a un peu plus d'un demi-siècle que Genève s'est dépouillée de sa vieille enceinte de remparts; l'espace naguère occupé par ces remparts est actuellement transformé en quartiers populeux et il n'existe plus aucune ligne apparente de démarcation entre la ville et la banlieue, les communes de la banlieue étant elles mêmes devenues des agglomération urbaines. Cette situation présente des anomalies; en effet

les communes de banlieue (Plainpalais, Eaux-Vives, Petit-Saconnex) ont un autre système d'impôts que la Ville et supportent des charges municipales moins élevées; le contraste est d'autant plus frappant qu'il y a certaines rues, certaines artères, dont l'un des côtés appartient à la Ville et l'autre à une Commune de banlieue. Il semble que la ville devrait s'incorporer les Communes limitrophes, mais cela n'est point aussi aisé qu'on pourrait le croire de prime abord. En effet il existe dans ces agglomérations suburbaines un esprit local qui résistera quelque temps au projet d'absorption, mais l'un des principaux obstacles à l'incorporation, ce sont les conditions politiques du Canton de Genève. Le jour où les Communes suburbaines se fusionneront avec la ville, les conditions respectives de l'État et de la ville seront profondément modifiées, l'équilibre sera plus ou moins rompu, étant donné le territoire si exigu du Canton.

VII. Situation de la Ville vis-à-vis de l'État.

La ville, comme les autres communes du canton, jouit d'une grande indépendance. Aux termes d'une loi du 5 Février 1849, les délibérations du Conseil Municipal sont transmises au Conseil d'État, soit au gouvernement cantonal, mais elles sont exécutoires de plein droit, sans qu'il soit besoin de l'autorisation ou de l'approbation du Conseil d'État, à moins qu'il ne s'agisse des objets suivants, pour lesquels l'autorisation est nécessaire:

1. du budget annuel et du compte rendu financier;

2. de dépenses votées dans l'année, en dehors du budget et qui, réunies, excéderaient un dixième des recettes de la commune, limite au dessous de laquelle ces dépenses sont exécutoires de plein droit, si la commune a des ressources pour y pourvoir;

3. d'aliénations, échanges ou partages d'immeubles, d'actions judiciaires relatives à ces objets ou de baux d'une durée qui excéderait neuf ans;

4. de legs ou donations contenant quelques charges ou conditions;

5. de l'ouverture ou de la suppression de chemins ou rues et de projets généraux d'alignement de voirie municipale;

6. de l'expropriation forcée pour cause d'utilité communale.

En somme l'autonomie de la commune est bien garantie et l'autorité de l'État ne se fait sentir que dans des cas déterminés et dans un intérêt supérieur, notamment au point de vue financier; ainsi

la commune ne peut contracter un emprunt qu'en vertu d'une loi et c'est le Conseil d'État qui arrête définitivement le budget communal. Lors même que le législateur a entendu laisser à la commune une large indépendance, il a dû prévoir le cas où un Conseil Municipal s'écarterait de son devoir et provoquerait un conflit; aux termes de la loi, le Conseil d'État, soit le gouvernement cantonal, peut dissoudre le Conseil Municipal, lorsque la majorité de ce conseil aura refusé itérativement d'assister aux délibérations ou aura persisté à sortir de ses attributions légales; en cas de dissolution, l'assemblée des électeurs communaux doit être convoquée dans le délai d'un mois pour procéder à la réélection du Conseil Municipal; cette mesure extrême de la dissolution est inscrite dans la loi et à juste titre, mais l'épée est rarement sortie du fourreau. Depuis plus d'un demi-siècle nous ne connaissons, en ce qui concerne la Ville de Genève, qu'un seul cas où la dissolution du Conseil Municipal a été prononcée par le Conseil d'État. Evidemment on évitera, de part et d'autre, d'en arriver à une mesure aussi grave.

VIII. Finances Municipales.

Le budget de la Ville de Genève pour l'exercice 1904 comprenait aux dépenses fr. 9 112 735,40 et aux recettes fr. 8 772 332,50 soit une insuffisance de recettes de fr. 340 402,90. Le tableau suivant des dépenses et des recettes est intéressant, car il indique fort bien quelle est la note dominante dans l'Administration.

Dépenses.

	fr.
Administration	99 125,—
Amortissement et intérêts des emprunts, intérêts des rescriptions et dépôts et rentes viagères .	2 299 935,—
Taxe municipale	16 935,—
Abattoirs et marché au bétail	54 200,—
Halles et marchés	17 900,—
Convois funèbres	74 550,—
Cimetières	41 030,—
État civil	16 195,—
Instruction publique, industrie, beaux arts etc.	1 291 396,70
Théatre et concerts	187 747,50
A reporter	4 089 014,20

Report:	4089014,20
Propriétés municipales	548611,20
Voirie	707350,—
Éclairage de la ville	179000,—
Police et surveillance	49160,—
Secours pour les incendies	35600,—
Dépenses diverses et imprévues	68200,—
Administration générale des services industriels	28500,—
Service des eaux	251800,—
Usine de Chèvres (service d'énergie)	419200,—
Service d'éclairage électrique	728900,—
Service d'éclairage et chauffage par le gaz	1677900,—
Tramways électriques	319500,—
	9112735,40

Recettes.

	fr.
Intérêts et redevances spéciales	266760,—
Taxe municipale	1293500,—
Abattoirs et marché au bétail	175375,—
Halles et marchés	125000,—
Convois funèbres	76500,—
Cimetières	60000,—
Etat civil	2400,—
Instruction publique	239947,50
Théatre	1000,—
Propriétés municipales	551150,—
Voirie	43500,—
Eclairage de la ville	2900,—
Police et surveillance	22200,—
Secours pour les incendies	1200,—
Recettes diverses et imprévues	500,—
Service des eaux	1054800,—
Usine de Chèvres (service d'énergie électrique)	871600,—
Service d'éclairage électrique	1226000,—
Service d'éclairage et chauffage par le gaz	2363000,—
Tramways électriques	395000,—
	8772332,50
Insuffisance des recettes	340402,90
	9112735,40

L'examen sommaire de ce budget suggère deux observations intéressantes. Il est à remarquer en premier lieu que c'est l'instruction publique, comprenant les écoles spéciales (horlogerie, beaux arts etc.) qui impose à la ville la plus grosse dépense (fr. 1291396); c'est la caractéristique du budget municipal, aussi bien que du budget cantonal. Sans doute le fardeau est lourd à porter au point de vue financier, mais on se résigne en songeant que, dans un pays de suffrage universel, l'instruction largement répandue est une nécessité politique et sociale. En revanche la ville a trouvé une ressource considérable dans l'exploitation des services industriels; en effet pour 1904 les dépenses totales de ces services étant évaluées à fr. 3425800 et les recettes à fr. 5910400, il reste un excédent de recettes de fr. 2484600. Assurément ce résultat est satisfaisant, mais il faut tenir compte des intérêts et de l'amortissement du capital qui a été engagé dans l'entreprise.

Verfassung und Verwaltung der Stadt Bern.

Von

Dr. jur. Alphonse Bandelier,
Stadtschreiber der Stadt Bern.

I. Stadtgebiet.

Das Gebiet der Einwohner- (politischen oder Orts-)gemeinde Bern umfaßt neben der innern Stadt und den vorstädtischen Quartieren noch diejenigen Land- und Waldkomplexe, die von altersher als zu dem Gemeindebezirk der Stadt Bern gehörend betrachtet werden. Die Parzellarvermessung, die Einteilung des ganzen Stadtgebietes (Gemeindebezirkes) in Fluren, die Vermarchung der Gemeindegrenzen und deren Aufnahme in die Kantonskarte wurden vollzogen in Ausführung des kantonal-bernischen Gesetzes über das Vermessungswesen (vom 18. März 1867), der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern über die Einteilung der Gemeindebezirke in Fluren (vom 26. Mai 1869), des Dekretes des Großen Rates des Kantons Bern (Landtag des Freistaates Bern) über die Parzellarvermessungen vom 1. Dezember 1874, des Dekretes vom 11. September 1878 und der Verordnung vom 22. Februar 1879 über die Vereinigung und Vermarchung der Gemeindegrenzen. Die innere Stadt ist in die 4 Quartiere (Fluren des Katasterplanes) AB, C, D, E, der Stadtbezirk oder übrige Gemeindebezirk ohne die innere Stadt in die 21 vorstädtischen Quartiere und Landfluren F, G, H, I, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z, ZZ eingeteilt. Das Vermessungswerk hat am 29. Dezember 1883 die Genehmigung des Regierungsrates (§ 5, zweiter Absatz des Dekretes vom 1. Dezember 1874) erhalten und wurde auf 1. Februar 1884 als öffentliche Urkunde gemäß § 6 des angeführten Dekretes in Kraft gesetzt, so daß von diesem Zeitpunkte an für alle Grundstücke in der Gemeinde Bern einzig die im Katasterplan enthaltenen Beschreibungen, Flächenangaben und Anstöße öffentliche Geltung haben. Die Fertigungsbehörden haben darauf zu achten, daß die Angaben in den zu fertigenden Geschäften — wie Kauf-, Tausch-, Teilungs- oder Dienstbarkeitsverträge oder Liegenschaftsbeschreibungen zwecks Aufnahme von Geldbarlehen — mit dem Vermessungswerk in Übereinstimmung stehen. Ebenso werden die Flächeninhalte und Grenzverhältnisse der Katastervermessungen den Grundsteuerregistern zugrunde gelegt.

Die Abgrenzung von Stadt und Stadtbezirk ist festgestellt durch den Gemeindebeschluß vom 29. September 1871. Sie kommt neben dem Vermessungswerk noch zur Geltung:

auf dem Gebiete der Baupolizei in dem Baureglement für die Stadt und der Bauordnung für den Stadtbezirk;

auf dem Gebiete der Gesundheitspolizei in der Kloakenverordnung und dem Regulativ über die Ableitung der Abwässer in den Außenquartieren,

ferner in der Polizeiverordnung über die Lumpen- und Knochenmagazine, sowie

in derjenigen betreffend die Schweineställe;

auf dem Gebiete der Verkehrspolizei in dem Dienstmänner- und dem Droschkentarif.

Die mittelalterliche Bauart der Stadt Bern mit ihren als öffentlicher Durchgang dienenden Lauben, und den, unter die Häuser durch, von einer Gasse in die andere führenden Gäßchen bot für die richtige Ausscheidung des öffentlichen Grund und Bodens von dem an denselben grenzenden Privateigentum in den inneren Stadtquartieren nicht unerhebliche Schwierigkeiten dar. Die Hausbesitzer vertraten die Ansicht, daß alle Vorsprünge vor den Fassaden, wie Sockel, Strebepfeiler, von der Gasse in die Laube führende Vortreppen, vor den Häusern befindliche Terrassenräume oder Kellereingänge samt den unter dem Straßenboden befindlichen Kellern, weil einen Bestandteil der Häuser bildend und als solche die Natur derselben teilend, gleich wie diese mit dem Grund und Boden, auf welchem sie stehen und mit der Luftsäule darüber, Privateigentum seien. Der Gemeinderat (Stadtmagistrat) dagegen ging von der Ansicht aus, daß diese Bestände bloße Toleranzen sind, die infolge ihres baulichen Zusammenhanges mit Hausfassaden lange fortbestehen, aber nicht geeignet sind, den Hausbesitzern Eigentum am Grund und Boden zu übertragen und ihrer Natur nach nur so lange dauern, als die betreffende Hausfassade selbst bestehen bleibt.

Die Erwerbstitel der Häuser geben darüber keinen Aufschluß; die Grenzangaben lauten ganz allgemein: „grenzt an die und die Gasse; stößt an das Gäßchen"; die Vorsprünge vor den Fassaden werden weder erwähnt noch beschrieben. Hingegen spricht die allmähliche Entwicklung der jetzigen Bauart der Häuser in den inneren Stadtquartieren dafür, daß die Vorsprünge vor den Fassaden auf öffentlichem Grund und Boden stehen; denn die Lauben sind infolge sukzessiver, immer weiter vorspringen-

der Überbauung des Straßenbodens längs der ursprünglichen Flucht der Häuserfassaden in der Höhe des ersten Stockwerkes entstanden, wobei diese Überbauung zunächst auf hölzerne Pfeiler, bei späterem Umbau sodann auf die jetzige steinerne Laubenkonstruktion gestützt wurde. Geblieben ist bei dieser allmählichen Erweiterung des Privatbesitzes der öffentliche Durchgang durch die Lauben.

Der Grund und Boden, auf welchem die Stadt erbaut wurde, war ursprünglich Reichsboden und gehörte infolge der Handveste (König Friedrichs II., vom 15. April 1218) als Allmendland der Gemeinde. Die Bürger erwarben ihre Parzellen erst nach der Handveste durch Kauf oder Belehnung von der Stadtbehörde. Folgeweise gehört in der Stadt derjenige Grund und Boden, der nicht mit Gebäuden von Partikularen bedeckt ist, im Zweifelsfalle der Stadtgemeinde. Der nämliche Grundsatz wurde auch in Zürich aufgestellt. Derselbe wird bestätigt durch die Berner Stadtsatzung von 1615, wonach der Grund und Boden außerhalb der Hausfassaden als öffentliches Eigentum zu betrachten ist. Auch das im Jahre 1786 erlassene Baureglement für die Stadt Bern geht von dem nämlichen Grundsatze aus wie die Stadtsatzung. In Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen des älteren Rechtes verbot das Baureglement von 1828 in § 24 alle Vorbauten vor die Alignemente der Fassaden und namentlich auch das Anbringen von Strebepfeilern an Häusern ohne Lauben und fügte dann bei: „Bei den Laubenpfeilern sollen sie nicht weiter über den Sockel der Fassade hinausstehen, als es zur Festigkeit der darauf ruhenden Bogen unumgänglich nötig ist". Die gleiche Bestimmung enthält der § 38 des Baureglements von 1839, der vorschreibt, daß solche Laubenpfeiler nicht weiter über den Sockel der Fläche der Fassade herausstehen sollen, als zur Festigkeit der darauf ruhenden Bogen unumgänglich nötig ist, und die Baupolizeibehörde nach dem Befinden von Sachverständigen in jedem einzelnen Falle gestatten wird.

Diese Bestimmungen bestätigen den allgemeinen Grundsatz, daß das Privateigentum durch das Alignement der Hausfassaden begrenzt wird; überdies ergibt sich aus denselben, daß das Hervorragen von Strebepfeilern über die glatten Frontflächen heraus nur auf baupolizeilichen Gründen und auf einer Erlaubnis der Baupolizeibehörde beruht. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen können aber nicht durch Verjährung an öffentlichem Straßenboden Privatrechte erworben werden.

Gestützt auf diese Entwicklung des Rechtsverhältnisses behielt die Grundanschauung, von welcher der Gemeinderat ausgegangen war, die Oberhand. Hingegen wird die Anerkennung der jetzigen Bestände auch

graphisch zum Ausdruck gebracht in der Weise, daß die Vorsprünge vor den Fassaden, die alle genau ausgemessen im Katasterplan mit Strichen eingezeichnet sind, in demselben noch zur Anerkennung ihrer Eigenschaft als Zubehörden der betreffenden Häuser mit zinnoberrotem Farbenton begrenzt werden. Ferner wird das Recht der jeweiligen Hausbesitzer, die vorspringenden Gebäudeteile bei Neu- oder Umbauten durch andere von gleichen oder geringeren Dimensionen zu ersetzen, förmlich anerkannt, in dem Sinne, daß dieses Recht für diejenigen Gebäudeteile erlischt, die der Hausbesitzer wegschaffen läßt, ohne sie bei dem daherigen Umbau durch andere zu ersetzen, indem in diesem Falle der Grund und Boden, auf welchem die vor dem Sockel der Hausfassade hinausreichenden Gebäudeteile angelegt waren, mit der nun freigewordenen Luftsäule ohne weiteres wieder in das freie Eigentum der Einwohnergemeinde übergeht.

In betreff der Gäßchen wurden zur Verurkundung der bestehenden Verhältnisse mit den Folgerungen, die aus der Ausscheidung des Eigentums von Gemeinde und Privaten für vorauszusehende Besitzeshandlungen sich ergeben, mit den Anstößern Übereinkünfte abgeschlossen, in denen anerkannt wird, daß das Gäßchen nebst freiem Luftraum bis zu den Gebäudemauern auf beiden Seiten und bis zur Wölbung über demselben öffentliches Eigentum der Einwohnergemeinde ist. Die Gebäudemauern auf beiden Seiten und die Gebäudeteile über dem Gäßchen dagegen sind Privateigentum der betreffenden Hausbesitzer, die verpflichtet sind, diese Gebäudeteile an und über dem Gäßchen stets in gutem Zustande zu erhalten, damit der Durchgang durch das Gäßchen in keiner Weise beeinträchtigt werde. Die Dimensionen des bestehenden freien Luftraumes zwischen den Gebäudemauern auf beiden Seiten und unter der Wölbung über dem Gäßchen dürfen nicht verringert werden. Die abgeschlossenen Übereinkünfte wurden gefertigt und ins Grundbuch eingetragen.

Damit waren alle Verhältnisse geordnet, die anläßlich der Aufstellung des Katasterplanes bereinigt werden mußten. Die Grundsätze, die dabei zur Anwendung gekommen sind, sind festgestellt und für die Zukunft als Norm für alle gleichartigen Verhältnisse anerkannt in den beiden grundsätzlichen Beschlüssen des Gemeinderates vom 18. Juni und 13. August 1883.

Auf den Zeitpunkt seiner Vollendung (Ende 1883) weist das Vermessungswerk folgende Flächenangaben auf:

Siehe die Tabelle auf S. 94 u. 95.

Die in dieser statistischen Tafel als Korporationswald bezeichneten Waldungen sind Eigentum der Bürgergemeinde der Stadt Bern oder der

unter Aufsicht und Verwaltung dieser Gemeinde und ihrer Behörden stehenden Stiftungen: bürgerliche Waisenhäuser und Bürgerspital. Es gilt dies insbesondere von dem im Stadtquartier E befindlichen Korporationswalde, einer bewaldeten Halde (Hirschhalde), die auf der Nordseite der Halbinsel, auf welcher die innere Stadt gebaut ist, unterhalb des Knabenwaisenhauses gegen die Aare herabfällt.

Die Ausscheidung zwischen Staats- und Gemeindestraßen stützt sich auf das kantonale Gesetz vom 21. März 1834, diejenige zwischen Gemeindestraßen und Privatwegen sowohl auf dieses Gesetz als auf das Regulativ, betreffend die Übernahme von Privatstraßen in das Eigentum und den Unterhalt der Einwohnergemeinde. Die Ausscheidung zwischen Staats-, Gemeinde- und Privatgewässern stützt sich auf das Gesetz vom 3. April 1857 und die Verordnung des Regierungsrates vom 20. Juni 1884. Die stehenden Gewässer sind Teiche, die zu größeren Gütern in der Elfenau (Brunnadern) und in der Schoßhalde gehören.

Das Vermessungswerk wird vom Stadtgeometer nach Anleitung der Verordnung des Regierungsrates vom 31. März 1900 nachgeführt. Diese Nachführungsarbeiten werden jedes Jahr während 30 Tagen öffentlich aufgelegt und daraufhin dem Kantonsgeometer zur Prüfung und von diesem Beamten mit seinem Berichte der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Bern zur Gutheißung und Anerkennung übergeben. Die Grundbesitzer, die es versäumen, während der Auflagefrist Bemerkungen gegen die Richtigkeit der Katasterpläne und deren Ergänzung einzugeben, haben die aus dieser Säumnis entstehenden nachteiligen Folgen selbst zu tragen (§ 17, letzter Absatz der angeführten Verordnung). Die während der Auflagefrist einlangenden Einsprachen dagegen werden, sofern sie begründet sind, berücksichtigt, oder sie unterliegen, wenn sie nicht auf gütlichem Wege bereinigt werden können, je nach ihrer Natur dem Entscheide der Administrativbehörden oder der gerichtlichen Erörterung (§ 5, erster Absatz des Dekretes vom 1. Dezember 1874).

Einwohnerschaft.

Wohnbevölkerung der Stadt Bern, nach der Volkszählung von

25.—27. April	1.—6. April	18.—23. März	17.—22. Nov.
1764	1818	1831	1836	1846	1850	1856
13681	17552	19849	22761	25158	27558	26369

10. Dez. 1860	1. Dez. 1870	1. Dez. 1880	1. Dez. 1888	1. Dez. 1900
29016	35452	43197	46009	64227

(Aus den Mitteilungen des bernischen statistischen Büreaus, Jahrg. 1901, Lfg. II.)

Statistische Tafel zur Kataster-

A. Kultur-

Flur	Anzahl der Parzellen	Anzahl der Gebäude	Gebäudeplatz	Hofraum	Garten und Anlagen	Baumgarten	Wiese und Acker	Moos	Friedhöfe	Kor porativ wald
			M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²
AB	350	574	70 497	16 900	26 455	—	14 932	—	—	—
C	345	407	57 184	10 993	8 226	—	25 592	—	—	—
D	116	328	56 048	12 028	5 941	—	12 689	—	—	—
E	302	508	86 954	44 438	28 654	—	22 603	—	—	4 61
F	327	389	70 439	113 406	132 169	—	332 439	—	—	—
G	148	190	34 170	60 603	79 088	—	303 995	—	—	—
H	113	171	26 350	79 750	78 188	2 475	196 341	—	34 771	1 012
I	116	116	27 246	54 492	68 719	29 500	853 815	—	—	123 67
K	25	40	6 780	9 802	26 347	31 750	794 427	—	—	—
L	69	113	21 741	39 576	58 033	12 835	1 023 023	—	37 105	—
M	164	174	27 137	29 451	42 969	—	565 562	—	—	—
N	41	43	8 874	19 492	41 941	6 000	509 924	—	—	25 59
O	23	85	27 266	41 170	21 020	—	761 219	—	—	1 060 27
P	16	15	3 028	6 496	3 598	—	224 708	—	—	6 352 39
Q	3	—	—	—	—	—	7 205	—	—	2 115 81
R	34	73	9 500	18 098	17 832	—	922 082	—	—	14 22
S	25	35	7 067	25 688	27 750	3 200	1 043 765	—	—	430 95
T	10	27	6 292	18 603	14 652	2 500	1 121 772	8 860	—	—
U	36	89	13 926	22 359	41 139	47 000	1 224 168	—	—	189 31
V	26	53	8 852	23 924	21 206	15 000	911 939	—	46 603	27
W	21	40	13 776	48 323	15 721	6 800	1 140 133	—	3 706	316 14
X	93	189	24 404	77 063	89 428	—	416 952	—	—	—
Y	172	200	25 717	58 074	37 663	—	336 631	—	—	—
Z	113	145	41 689	102 811	40 917	—	935 121	—	—	—
ZZ	14	13	3 204	7 467	2 211	—	860 943	—	—	277 65
Sa.	2 702	4 017	678 141	941 007	929 867	157 060	14 561 980	8 860	122 190	10 911 93

B. Verzeichnis der öffentlichen Zwecken

Sa.	—	257	97 325	152 547	117 515	—	239 049	—	122 190	—

C. Verzeichnis der steuer-

Sa.	—	3 760	580 816	788 460	812 352	157 060	14 322 931	8 860	—	10 911 93

* Länge der Staatsstraßen 27,696 km. Länge der Gemeinde-

AB Weißes und schwarzes Quartier. C Grünes Quartier. D Gelbes Quartier.
H Marzili-Quartier. I Sandrain-Flur. K Weißenstein-Flur. L Holligen-Flur.
Q Könizberg-Flur. R Kirchenfeld-Flur. S Brunnadern-Flur. T Wittigkofen-Flur.
Y Lorraine-Quartier. Z Wyler-

Die Fluren AB, C, D, E umfassen die innere Stadt; die Fluren F, G, H, M, N.
Seit 1883 sind aber noch die Sandrain- und die Kirchenfeld-Flur — I und R — in-

ermessung der Gemeinde Bern, 1883.

erzeichnis.

Privatwald	Eisenbahn	Kiesgrube	Staatsstraßen*	Gemeindestraßen*	Privatwege*	Staatsgewässer	Gemeindegewässer	Privatgewässer (fließende)	Privatgewässer (stehende)	Totalgehalt der Fluren
M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²	M²
—	—	—	2 584	50 452	—	47 917	4 833	35	—	234 605
—	—	—	800	36 579	—	11 366	—	—	—	150 740
—	—	—	—	37 525	—	5 996	—	—	—	130 227
—	17 678	—	936	88 427	274	10 364	739	—	—	305 685
—	59 585	—	29 541	52 882	13 701	—	824	—	—	804 986
—	—	—	21 916	30 787	5 433	—	1 259	1 852	—	539 103
—	—	—	165	29 125	4 577	38 592	220	5 841	—	497 407
—	—	—	14 205	28 377	11 014	44 006	97	700	—	1 255 847
—	—	2 514	4 234	7 726	3 580	—	—	2 526	—	889 686
—	41 788	31 594	63 668	25 872	3 432	—	3 275	2 418	—	1 364 360
—	61 366	—	9 158	25 226	5 777	—	—	—	—	766 646
—	4 764	—	33 124	18 334	25 913	56 205	—	—	—	750 168
7 438	—	3 478	41 899	2 799	29 088	293 272	—	—	—	2 288 919
4 806	—	9 882	10 859	873	41 101	159 852	—	—	—	6 817 602
—	—	—	—	1 585	5 000	—	—	—	—	2 129 602
15 430	—	668	21 211	33 979	8 323	108 448	—	3 707	—	1 173 500
73 796	—	16 315	5 880	5 938	6 747	98 150	—	4 392	65 695	1 815 333
—	—	—	18 518	12 788	2 360	—	—	—	—	1 206 345
—	—	—	18 154	20 738	2 053	—	—	—	13 308	1 592 156
—	—	9 647	27 590	12 898	7 397	—	—	—	—	1 085 331
—	18 589	—	15 536	—	6 613	—	—	—	—	1 585 339
—	—	—	11 038	29 736	6 689	40 406	—	—	—	695 716
56 921	57 254	1 690	—	3 673	24 038	70 423	—	—	—	672 084
—	—	—	19 469	22 392	7 299	—	—	—	—	1 169 698
—	48 112	—	20 815	—	6 215	58 685	—	—	—	1 285 306
58 391	309 136	75 788	391 300	578 711	226 624	1 043 682	11 247	21 471	79 003	31 206 391

ienlichen und daher steuerfreien Flächen.

—	309 136	—	391 300	578 711	25 838	1 043 682	11 247	21 471	79 003	3 189 014

flichtigen Flächen.

58 391	—	75 788	—	—	200 786	—	—	—	—	28 017 377

traßen 61,565 km. Länge der Privatwege 50,937 km.

E Rotes Quartier. F Inneres Länggaß-Quartier. G Mattenhof-Quartier.
M Äußeres Länggaß-Quartier. N Enge-Flur. O Felsenau-Flur. P Bremgarten-Flur.
U Schoßhalden-Flur. V Baumgarten-Flur. W Waldau-Flur. X Altenberg-Quartier.
Quartier. ZZ Wankdorf-Flur.

Y, Z vorstädtische Quartiere; die übrigen Fluren sind Land- (oder Wald-)fluren.

olge andauernder Überbauung in die Reihe der vorstädtischen Quartiere getreten.

		Wohnhäuser:	Haushaltungen:	Wohnbevölkerung:	Ortsanwesende Bevölkerung:
1. Dez. 1888	Innere Stadt:	1194	5094	22 131	22 834
	Vorstädtische Quartiere u. Landfluren:	1606	4837	23 878	24 316
		2800	9931	46 009	47 150
1. Dez. 1900	Innere Stadt:	1209	4856	20 354	65 326
	Vorstädtische Quartiere u. Landfluren:	3176	9061	43 873	
		4385	13 917	64 227	65 326

Bemerkungen: Der 1. Dezember fällt in die Zeit der Jahresmesse; deshalb das Übergewicht der momentan ortsanwesenden über die seßhafte Wohnbevölkerung.

Mit der wachsenden Überbauung des Stadtbezirkes rings um die Stadt herum tritt die Erscheinung zutage, daß die Häuser in der inneren Stadt je länger, je mehr zu Verkaufs- und Geschäftslokalen eingerichtet, während die Wohnungen mit Vorliebe in den Außenquartieren (Häuser mit Gärten), abseits von den Mittelpunkten des Verkehrs, gesucht werden.

Während der politisch bewegten Jahre von 1846—1856 bleibt die Bevölkerung ungefähr stabil; mit dem Bau der Eisenbahnen von 1860 an weist sie eine anhaltende Vermehrung auf, die im Jahrzehnt 1870 bis 1880 hauptsächlich dem Anwachsen der Bundesverwaltung zuzuschreiben ist. In den letzten zwölf Jahren hat sich die Zunahme der Bevölkerung noch erhöht in Verbindung mit dem weiteren Ausbau des Eisenbahnnetzes und dem Rückkauf der schweizerischen Eisenbahnen durch den Bund mit dem Sitz der Generaldirektion in Bern.

Die folgenden Angaben sind Mitteilungen des eidgenössischen statistischen Büreaus über die Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Dezember 1900.

(Siehe die Tabellen auf S. 97—101.)

Die Gesamtzahl der Bürger der Stadt Bern, — gleichviel ob in der Heimatgemeinde (Stadt Bern), im Heimatkanton Bern, in anderen Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder im Auslande wohnend, wird von der Bürgerratskanzlei angegeben wie folgt: auf 31. Dezember 1896 7452, 1899 7693, 1902 7962. — Die Vermehrung rührt zum Teil von der Aufnahme neuer Bürger her.

Die gesamte Wohnbevölkerung der Stadt Bern beträgt nach den Nachführungsarbeiten des eidgenössischen Bureaus, Mitte 1901 64 974, 1902 66 286, 1903 67 603, 1904 71 935.

Zahl der Häuser, der Haushaltungen, der Bevölkerung; Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach Heimat, Geburtsort, Geschlecht, Konfession und Muttersprache; Zahl der Gemeindebürger.

	Zahl der		Bevölkerung			Wohnbevölkerung nach								
				Wohnbevölkerung		Heimat					Geburtsort			
	bewohnten Häuser	Haushaltungen	Ortsanwesende	im ganzen	davon vorübergehend abwesend	Bürger der Stadt Bern im ganzen	Bürger der Stadt Bern daselbst geboren	Bürger anderer Gemeinden des Kantons Bern	Bürger anderer Kantone	Ausländer	in der Stadt Bern	in andern Gemeinden des Kantons Bern	in andern Kantonen	im Auslande
Stadt Bern .	4385	13 917	65 326	64 227	694	3936	2587	40 534	14 172	5585	25 557	24 251	9800	4619

	Wohnbevölkerung nach											Zahl aller in der Schweiz wohnenden Bürger der Stadt Bern			
	Geschlecht		Konfession				Muttersprache						davon wohnten in		
	männlich	weiblich	protestantisch	katholisch	israelitisch	andere oder unbekannt	Deutsch	französisch	italienisch	romanisch	andere	im ganzen	ihrer Heimatgemeinde (Stadt Bern)	andern Gemeinden des Heimatkantons Bern	andern Kantonen
Stadt Bern .	29 418	34 809	57 144	6087	655	341	59 698	2955	861	73	640	5847	3936	1051	860

Stadt **Bern.** **Unterscheidung der gesamten Wohnbevölkerung, der Schweizerbürger und Ausländer nach Jahrfünfen der Geburt, nach dem Geschlechte und dem Familienstande.**

Jahrfünf der Geburt	Altersjahr (annähernd)	Gesamtzahl der beiden Geschlechter	davon Ausländer	Männliches Geschlecht														
				Gesamtbevölkerung					Schweizerbürger					Ausländer				
				im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden
Im ganzen		64 227	5585	29 418	18 131	10 360	815	112	26 520	16 198	9438	775	109	2898	1933	922	40	3
1900—1896	0—4	7354	590	3605	3605	—	—	—	3321	3321	—	—	—	284	284	—	—	—
1895—91	5—9	6063	435	3038	3038	—	—	—	2805	2805	—	—	—	233	233	—	—	—
1890—86	10-14	4936	358	2427	2427	—	—	—	2254	2254	—	—	—	173	173	—	—	—
1885—81	15-19	6039	529	2670	2666	3	1	—	2394	2391	2	1	—	276	275	1	—	—
1880—76	20-24	7121	850	3089	2776	307	5	1	2690	2400	284	5	1	399	376	23	—	—
1875—71	25-29	6381	783	2986	1635	1328	18	5	2533	1304	1206	18	5	453	331	122	—	—
1870—66	30-34	5373	581	2515	661	1808	38	8	2187	533	1616	30	8	328	128	192	8	—
1865—61	35-39	4533	413	2145	392	1696	36	21	1912	339	1521	33	19	233	53	175	3	2
1860—56	40-44	3885	309	1742	269	1391	64	18	1574	243	1253	60	18	168	26	138	4	—
1855—51	45-49	2990	228	1348	191	1085	57	15	1231	172	991	53	15	117	19	94	4	—
1850—46	50-54	2823	187	1242	172	981	74	15	1157	159	911	72	15	85	13	70	2	—
1845—41	55-59	2400	131	1011	115	786	100	10	940	103	731	97	9	71	12	55	3	1
1840—36	60-64	1779	81	696	91	502	95	8	660	87	473	92	8	36	4	29	3	—
1835—31	65-69	1184	51	423	43	262	110	8	398	38	247	105	8	25	5	15	5	—
1830—26	70-74	782	33	293	35	147	108	3	284	35	140	106	3	9	—	7	2	—
1825—21	75-79	403	16	131	9	53	69	—	127	9	52	66	—	4	—	1	3	—
1820—16	80-84	143	7	46	6	9	31	—	43	5	9	29	—	3	1	—	2	—
1815—11	85-89	33	3	9	—	2	7	—	8	—	2	6	—	1	—	—	1	—
1810—06	90-94	5	—	2	—	—	2	—	2	—	—	2	—	—	—	—	—	—
1805—	95—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Jahrfünf der Geburt	Altersjahr (annähernd)	Weibliches Geschlecht														
		Gesamtbevölkerung					Schweizerbürger					Ausländer				
		im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	im ganzen	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden
Im ganzen		34 809	21 399	10 297	2798	315	32 122	19 701	9473	2645	303	2687	1698	824	153	12
1900—1896	0—4	3749	3749	—	—	—	3443	3443	—	—	—	306	306	—	—	—
1895—91	5—9	3025	3025	—	—	—	2823	2823	—	—	—	202	202	—	—	—
1890—86	10—14	2509	2509	—	—	—	2324	2324	—	—	—	185	185	—	—	—
1885—81	15—19	3369	3338	31	—	—	3116	3087	29	—	—	253	251	2	—	—
1880—76	20 - 24	4032	3214	808	8	2	3581	2833	738	8	2	451	381	70	—	—
1875—71	25—29	3395	1685	1661	34	15	3065	1529	1490	32	14	330	156	171	2	1
1870—66	30—34	2858	952	1801	71	34	2605	869	1639	65	32	253	83	162	6	2
1865—61	35—39	2388	635	1590	130	33	2208	597	1460	119	32	180	38	130	11	1
1860—56	40—44	2143	544	1365	192	42	2002	524	1263	174	41	141	20	102	18	1
1855 - 51	45 - 49	1642	423	957	234	28	1531	400	889	215	27	111	23	68	19	1
1850—46	50—54	1581	359	819	356	47	1479	340	760	334	45	102	19	59	22	2
1845—41	55—59	1389	304	618	426	41	1329	295	584	410	40	60	9	34	16	1
1840—36	60—64	1083	267	362	422	32	1038	258	348	401	31	45	9	14	21	1
1835—31	65—69	761	165	185	391	20	735	163	179	374	19	26	2	6	17	1
1830—26	70—74	489	135	62	280	12	465	127	57	269	12	24	8	5	11	—
1825—21	75—79	272	63	30	174	5	260	60	29	167	4	12	3	1	7	1
1820—16	80—84	97	29	8	57	3	93	26	8	56	3	4	3	—	1	—
1815—11	85—89	24	3	—	20	1	22	3	—	18	1	2	—	—	2	—
1810 - 06	90—94	3	—	—	3	—	3	—	—	3	—	—	—	—	—	—
1805—	95—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Stadt Bern. Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach dem Unternehmerberufe.

Berufsklassen und Berufsarten	Berufszugehörige im ganzen				Unmittelbare erwerbstätige Berufszugehörige im ganzen				Mittelbare Berufszugehörige im ganzen			
	M	Ausländer	W	Ausländer	M	Ausländer	W	Ausländer	M	Ausländer	W	Ausländer
Gesamtbevölkerung	29 418	2 898	34 809	2 687	18 554	1 999	8 707	572	10 864	899	26 102	2 115
darunter:												
Personen, die einem bestimmten Berufe angehören	27 493	2 642	31 068	2 215	18 220	1 978	7 786	512	9 273	664	23 282	1 703
Personen ohne erkennbares Verhältnis zu einem Berufe	1 925	256	3 741	472	334	21	921	60	1 591	235	2 820	412
Zusammenzug der Personen, die einem bestimmten Berufe angehören	27 493	2 642	31 068	2 215	18 220	1 978	7 786	512	9 273	664	23 282	1 703
A. Gewinnung der Naturerzeugnisse	860	18	583	12	648	15	35	—	212	3	548	12
B. Veredlung der Natur- und Arbeitserzeugnisse	14 718	1 825	15 035	1 248	9 866	1 364	3 637	218	4 852	461	11 398	1 030
C. Handel	4 194	394	6 203	491	2 866	302	2 393	180	1 328	92	3 810	311
D. Verkehr	3 558	59	3 196	67	2 179	33	145	--	1 379	26	3 051	67
E. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Rechtspflege, Wissenschaft und Kunst	4 017	341	5 372	369	2 590	259	1 014	89	1 427	82	4 358	280
F. Persönliche Dienste und nicht genau bestimmbare Berufstätigkeit	146	5	679	28	71	5	562	25	75	—	117	3
A. Gewinnung der Naturerzeugnisse	860	18	583	12	648	15	35	—	212	3	548	12
1. Bergbau und sonstige Ausbeutung der toten Erdrinde	20	—	16	—	12	—	—	—	8	—	16	—

2. Landwirtschaft u. Viehzucht, Gartenbau	786	18	504	11	604	15	35	—	182	3	469	11
3. Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei . .	54	—	63	1	32	—	—	—	22	—	63	1
B. Veredlung der Natur- und Arbeitserzeugnisse	14 718	1 825	15 035	1 248	9 866	1 364	3 637	218	4 852	461	11 398	1 030
1. Herstellung von Nahrungs- u. Genußmitteln	1 372	96	1 255	68	979	68	186	3	393	28	1 069	65
2. Herstellung von Kleidung und Putz .	1 873	414	4 265	427	1 137	282	2 598	158	736	132	1 667	269
3. Herstellung von Baustoffen u. Bauten, Einrichtung von Wohnungen . .	7 264	892	5 607	459	4 927	697	106	6	2 337	195	5 501	453
4. Herstellung von Gespinsten u. Geweben und deren Veredlung	415	40	764	39	245	26	429	23	170	14	335	16
5. Herstellung von Papier, Leder und Kautschuk	40	3	22	2	29	3	—	—	11	—	22	2
6. Übrige chemische Herstellung anderer Gebrauchsgegenstände als der Nahrungsmittel	364	15	340	12	231	12	18	1	133	3	322	11
7. Bearbeitung der Metalle, Herstellung von Maschinen und Werkzeugen .	1 925	136	1 484	70	1 289	109	27	5	636	27	1 457	65
8. Vervielfältigung von Schrift u. Zeichnung, Herstellung von Büchern u. a.	1 465	229	1 298	171	1 029	167	273	22	436	62	1 025	149
E. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Rechtspflege, Wissenschaft und Kunst .	4 017	341	5 372	369	2 590	259	1 014	89	1 427	82	4 358	280
1. Allgemeine öffentliche Verwaltung .	1 940	40	2 099	51	1 187	18	71	1	753	22	2 028	50
2. Rechtsbeistand und ähnliche Geschäftsbesorgung	304	3	435	9	189	3	69	3	115	—	366	6
3. Gesundheits- und Krankenpflege . .	539	74	1 026	79	408	60	448	35	131	14	578	44
4. Unterricht und Erziehung	710	58	1 271	108	422	43	372	26	288	15	899	82
5. Seelsorge und Kirchendienst	97	14	154	10	66	12	4	—	31	2	150	10
6. Andere freie Berufe	139	22	144	18	98	19	9	2	41	3	135	16
7. Künste	288	130	243	94	220	104	41	22	68	26	202	72

Bemerkung: Die Zahl der Ausländer ist jeweilen in der vorhergehenden Zahl (M oder W) inbegriffen.

Bürgerschaft.

Die Bestimmungen über Heimatsrecht oder Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes lauten wie folgt:

Staatsverfassung des Kantons Bern, Art. 64:

Das Gemeindebürgerrecht bildet die Grundlage des Kantonsbürgerrechtes.

Die Bestimmungen über den Erwerb des Bürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe, sowie über den öffentlich-rechtlichen Inhalt des Gemeindebürgerrechtes sind Sache der Gesetzgebung. — Vorbehalten bleiben die bundesrechtlichen Vorschriften über das Schweizerbürgerrecht.

In Ausführung dieses aus der früheren Staatsverfassung vom 31. Juli 1846 herübergenommenen Grundsatzes enthält das kantonal-bernische Gemeindegesetz (vom 6. Dezember 1852) folgende Bestimmungen: § 1. Das Ortsbürgerrecht bildet die Grundlage des Staatsbürgerrechtes. Niemand kann Bürger des Kantons sein, ohne Bürger einer bernischen Gemeinde, und umgekehrt, niemand Bürger einer bernischen Gemeinde ohne Bürger des Kantons zu sein. § 2. Der Besitz mehrerer Ortsbürgerrechte ist ferner gestattet. — Ausländern darf die Naturalisation nur erteilt werden auf eine vorausgegangene förmliche Entlassung aus dem früheren Staatsverbande, oder unter der Bedingung, daß dieselbe nachfolge.

Die kantonale Fremdenordnung (vom 21. Dezember 1816) sodann enthält folgende Bestimmungen:

Titel VIII. Von der Naturalisation der Fremden. 73. Zur Erhaltung des bernischen Landrechtes wird die Anschaffung eines Ortsbürgerrechtes im Kanton Bern gefordert. — 74. Kein Kantonsfremder soll ein Bürgerrecht im Kanton Bern erwerben können, er habe denn eine ausdrückliche Bewilligung dazu von unserm kleinen Rat (Regierungsrat) erhalten. — 75. Zu dieser Bewilligung wird gefordert, daß der Petent seine freie, ehrliche Herkunft und gute Aufführung, welcher Religion er zugetan sei, wie auch daß seine Aufnahme sowohl in Absicht auf seinen Beruf als sein Vermögen dem Lande zum Nutzen diene, durch glaubwürdige Zeugnisse bescheinige. — 76. Die Bewilligung wird jeweilen nur auf sechs Monate erteilt, innerhalb welcher Zeit der Fremde sich angelegen sein lassen wird, die Zusicherung der Aufnahme in ein Ortsbürgerrecht zu erlangen und eine rechtskräftige Bescheinigung derselben unserm kleinen Rate (Regierungsrate) einzugeben.

Die diesen kantonalen Grund-, Gemeinde- und Polizeigesetzen zugrunde liegenden bundesgesetzlichen Bestimmungen lauten in ihrer gegenwärtigen Fassung wie folgt:

Bundesgesetz betreffend die Erwerbung des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe (vom 25. Juni 1903):

I. Von der Erwerbung des Schweizerbürgerrechts.

Art. 1. Wenn ein Ausländer das Schweizerbürgerrecht zu erlangen wünscht, so hat er beim Bundesrat die Bewilligung zur Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts nachzusuchen.

Im Falle, daß einem Ausländer das Bürgerrecht schenkungsweise erteilt werden will, ist die Bewilligung dazu durch die betreffende Kantonsregierung bei dem Bundesrate ebenfalls nachzusuchen.

Art. 2. Die Bewilligung wird nur an solche Bewerber erteilt, welche sich über einen der Einreichung ihres Gesuches unmittelbar vorangehenden zweijährigen ordentlichen Wohnsitz in der Schweiz ausweisen.

Der Bundesrat prüft auch die Beziehungen des Bewerbers zu dem bisherigen Heimatsstaate, so wie dessen sonstige persönliche und Familienverhältnisse. Er kann die Bewilligung verweigern, wenn diese Beziehungen oder diese Verhältnisse so beschaffen sind, daß aus der Einbürgerung des Gesuchstellers der Eidgenossenschaft Nachteile erwachsen würden.

Art. 3. Die Aufnahme in das Bürgerrecht erstreckt sich auf die Ehefrau und die Kinder des Gesuchstellers, wenn sie nach dem Rechte der Heimat unter seiner ehemännlichen oder elterlichen Gewalt stehen und in der Bewilligung des Bundesrates nicht ausdrücklich Ausnahmen gemacht werden.

Art. 4. Jede Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts an Ausländer, ohne die vorherige Bewilligung des Bundesrats, ist ungültig.

Hinwieder ist das Schweizerbürgerrecht erst dann erworben, wenn zu jener Bewilligung des Bundesrates die Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts gemäß den Bestimmungen der betreffenden Kantonalgesetzgebung hinzugekommen ist.

Die bundesrätliche Bewilligung erlischt, wenn deren Inhaber nicht binnen drei Jahren, vom Datum der Ausstellung an, ein Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht erworben hat.

Art. 5. Die Kantone sind berechtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung zu bestimmen, daß die im Kanton gebornen Kinder von im Kanton wohnenden Ausländern von Gesetzes wegen und ohne daß eine

Bewilligung des Bundesrates erforderlich wäre, Kantons- und damit Schweizerbürger sind:

a. wenn die Mutter schweizerischer Herkunft ist, oder
b. wenn die Eltern zur Zeit der Geburt des Kindes wenigstens fünf Jahre ununterbrochen im Kanton gewohnt haben.

Die Kantone sollen das Recht der Option vorbehalten.

Art. 6. Personen, welche neben dem schweizerischen Bürgerrecht dasjenige eines fremden Staates besitzen, haben diesem Staate gegenüber, so lange sie darin wohnen, keinen Anspruch auf die Rechte und den Schutz eines Schweizerbürgers.

II. Vom Verzichte auf das Schweizerbürgerrecht.

Art. 7. Ein Schweizerbürger kann auf sein Bürgerrecht verzichten, insofern er

a. in der Schweiz keinen Wohnsitz mehr hat;
b. nach den Gesetzen des Landes, in welchem er wohnt, handlungsfähig ist;
c. das Bürgerrecht eines andern Staates — für sich, seine Ehefrau und seine Kinder — im Sinne des letzten Absatzes von Art. 9 bereits erworben hat oder dasselbe ihm zugesichert ist.

Art. 8. Die Verzichtserklärung ist im Begleit der erforderlichen Ausweise schriftlich der Kantonsregierung einzureichen und von dieser der Behörde der Heimatgemeinde für sich und zu Handen etwa weiterer Beteiligter mit Festsetzung einer Einspruchsfrist von längstens vier Wochen zur Kenntnis zu bringen.

Streitigkeiten über die Zulässigkeit eines Verzichtes auf das Schweizerbürgerrecht werden vom Bundesgerichte nach dem im Bundesgesetze über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 für staatsrechtliche Entscheidungen vorgeschriebenen Verfahren beurteilt.

Art. 9. Sind die in Art. 7 genannten Bedingungen erfüllt, und liegt eine Einsprache nicht vor oder ist dieselbe abgewiesen, so spricht die Behörde, welche hierzu nach den kantonalen Gesetzen befugt ist, die Entlassung aus dem Kantons- und Gemeindebürgerrecht aus.

Die Entlassung, welche auch den Verlust des Schweizerbürgerrechtes in sich schließt, erfolgt mit der Zustellung der Entlassungsurkunde an den Verzichtenden.

Sie erstreckt sich auf die Ehefrau und die Kinder, insofern dieselben unter der ehemännlichen oder elterlichen Gewalt des Entlassenen stehen und nicht ausdrückliche Ausnahmen gemacht werden.

III. Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht.

Art. 10. Der Bundesrat kann, nach Anhörung des Heimatkantons, die unentgeltliche Wiederaufnahme folgender Personen in ihr früheres Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht verfügen, wenn dieselben in der Schweiz Wohnsitz haben:

a. der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau eines Schweizerbürgers, welcher auf sein Bürgerrecht verzichtet hat, sowie derjenigen Kinder desselben, welche zur Zeit der Entlassung unter elterlicher Gewalt waren, vorausgesetzt, daß die Witwe und die getrennte oder geschiedene Ehefrau binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe, die Kinder binnen der gleichen Frist nach zurückgelegtem zwanzigsten Altersjahr darum einkommen;

b. der Witwe und der zu Tisch und Bett getrennten oder geschiedenen Ehefrau, welche durch ihre Heirat das Schweizerbürgerrecht verloren hat, sofern sie binnen zehn Jahren nach Auflösung oder Trennung der Ehe ihre Wiedereinbürgerung verlangt;

c. solcher Personen, welche durch besondere Verhältnisse genötigt wurden, auf das Schweizerbürgerrecht zu verzichten, sofern sie binnen zehn Jahren nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ein solches Gesuch stellen.

Mit der Mutter oder den Eltern werden in den Fällen a, b und c auch die nach dem Rechte des Staates, dem sie angehören, noch minderjährigen oder bevormundeten Kinder aufgenommen, wenn die Mutter die elterliche Gewalt über ihre Kinder besitzt oder der ihnen bestellte Vormund sich damit einverstanden erklärt und nicht ausdrückliche Ausnahmen gemacht werden.

Die näheren Vorschriften über die Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Bern sodann lauten in der neuesten, vom Bürgerrat unterm 3. Mai 1899 genehmigten Fassung wie folgt:

A. Erfordernisse zur Aufnahme in das Bürgerrecht.

Art. 1. Zur Erlangung der Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Bern hat der Bewerber nachzuweisen:

a. daß er seit zwei Jahren in der Schweiz seinen ordentlichen Wohnsitz habe, in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe und einen guten Leumund genieße;

b. daß er vollständig handlungsfähig sei; Bevormundete können jedoch

durch ihre Vormünder unter Zustimmung der Vormundschaftsbehörde vertreten werden;

c. daß er durch Beruf, Gewerbe oder Einkünfte sich und seine Familie zu erhalten imstande sei und überdies nach Abrechnung der Einkaufssumme in das allgemeine Bürgerrecht ein schulden- und bürgschaftsfreies Vermögen von zehntausend Franken besitze. Für diejenigen Bewerber jedoch, welche seit erlangter Volljährigkeit zehn Jahre in der Gemeinde Bern niedergelassen sind, beträgt das nachzuweisende Vermögen fünftausend Franken.

B. Einkaufssummen.

Art. 2. Ein neuaufzunehmender Bürger hat als Einkaufssumme in die allgemein bürgerlichen Rechte fünfhundert Franken zu entrichten, wovon die eine Hälfte dem Bürgerspitale, die andere Hälfte den bürgerlichen Waisenhäusern zufällt.

Art. 3. Ein Bewerber, welcher sich nicht in eine bürgerliche Gesellschaft aufnehmen läßt, hat als fernere Einkaufssumme an das bürgerliche Armengut fünfhundert Franken zu entrichten nebst einem Zuschlage von einhundert Franken für jedes minderjährige Kind oder jede mehrjährige Tochter.

Für die Berechnung der Einkaufssumme ist der Bestand der Familie zur Zeit des Aufnahmebeschlusses maßgebend.

Art. 4. Mehrjährige ledige Söhne, welche gleichzeitig mit ihren Eltern sich ins Bürgerrecht aufnehmen lassen, werden in bezug auf die Einkaufssumme als selbständige Personen behandelt, haben jedoch keinen Vermögensausweis zu leisten.

Mehrjährige ledige Töchter sind von der Leistung des Vermögensausweises ebenfalls befreit und haben nur diejenige Einkaufssumme zu bezahlen, welche für minderjährige Kinder festgesetzt ist.

Art. 5. Für Nichtschweizer betragen sämtliche in Art. 2 und 3 bestimmten Einkaufssummen 25 % mehr.

Laut § 19, Ziff. 3 des Schulgesetzes vom 6. Mai 1894 hat jeder neu in das Bürgerrecht Aufgenommene an die Einwohnergemeinde zur Bildung und Äuffnung des Primarschulgutes außerdem eine Abgabe zu entrichten, welche auf 20 % der Bürgereinkaufssummen bestimmt ist.

Der Verlust des Bürgerrechtes tritt also, abgesehen vom Todesfall, bei Töchtern, Witwen oder Abgeschiedenen durch Verehelichung mit Nichtbürgern, sonst aber bei Männern und Frauen, die selbständig sind, in-

folge Verzichtes ein. Der Erwerb eines anderen Staatsbürgerrechtes neben dem Schweizerbürgerrecht hat nicht ohne weiteres den Verlust dieses letzteren zur Folge. Folgender Fall ist noch in frischer Erinnerung: Ein Bürger der Stadt Bern siedelte gegen Ende der fünfziger Jahre des vorigen Jahrhunderts nach Nordamerika über, wo er sich in Highland, Madison County, Illinois, als Farmer niederließ. Er erwarb dort das Staatsbürgerrecht und übte die politischen Rechte aus. Später kehrte er in seine Heimat zurück, wo er wieder im Vollgenuß der bürgerlichen Ehrenrechte stand und als Mitglied des Großen Rates des Kantons Bern (bernischer Landtagsabgeordneter) gewählt wurde. Er hatte eben auf das Schweizerbürgerrecht nicht verzichtet.

Die Einwohnerschaft und Bürgerschaft, oder wie die öffentlich-rechtlichen Adäquatbezeichnungen lauten, die Einwohner- und die Bürgergemeinde der Stadt Bern stehen jede für sich in selbständiger Stellung nebeneinander und üben jede für sich ihre gesetzlichen Befugnisse aus. Die Einwohnergemeinde ist die Wohnsitz- oder politische, die Bürgergemeinde ist die Heimatgemeinde und als solche die Trägerin der geschichtlichen Überlieferung und die Hüterin der wissenschaftlichen und der Kunstschätze des alten Bern. Nur lasse man sich nicht etwa durch dieses Merkmal der Bürgergemeinde zu der Auffassung verleiten, als bilde die Bürgerschaft ein Patriziat, durch Lebensstellung und Beschäftigung abgesondert und erhaben über die Plebs der Einwohnerschaft; eine solche Auffassung würde den wirklichen Verhältnissen nicht entsprechen. Man findet vielmehr Bürger der Stadt Bern im Ratssaal und im Arbeitshaus, auf den Lehrstühlen der bernischen oder fremder Hochschulen (der Strafrechtslehrer an der Wiener Universität, Herr Professor Stooß, früher in Bern, ist Bürger der Stadt Bern) und findet sie in den Reihen der Handlanger, in den Arbeitszimmern der Chefs der Bankhäuser und auf dem Etat der dauernd Unterstützten. Der Schnitt ist nicht diagonal, sondern vertikal. Die aus der politischen Entwicklung sich ergebende und durch das bernische Grund- und Gemeindegesetz festgefügte Schranke zwischen der Einwohner- und der Bürgergemeinde fußt nicht auf sozialen Unterschieden, sondern ist lediglich öffentlich-rechtlicher Natur.

Der Geschäftskreis der Bürgergemeinde umfaßt die Aufnahmen in das Bürgerrecht, die Verwaltung des Korporativvermögens der Bürgerschaft unter der Oberaufsicht des Staates, die Vormundschaftspflege für ihre im Heimatkanton Bern niedergelassenen Angehörigen und die Armenpflege für ihre Angehörigen überhaupt. Die bezüglichen Bestimmungen, die nicht schon oben mitgeteilt worden, lauten wie folgt:

Staatsverfassung des Kantons Bern (vom 4. Juni 1893), Art. 68:

Den Gemeinden, Bürgerschaften und übrigen Korporationen ist ihr Vermögen als Privateigentum gewährleistet. Ihnen steht ausschließlich die Verwaltung desselben zu. — Der Ertrag dieses Vermögens wird ferner seiner Bestimmung gemäß verwendet. — Alle Korporationsgüter stehen unter der Oberaufsicht des Staates.

Gesetz über das Armenwesen (vom 28. November 1897), § 19:

Bürgergemeinden, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine bürgerliche Armenverwaltung führten, können dieselbe neben der örtlichen der Einwohnergemeinde auch fernerhin beibehalten, wenn sie den Nachweis leisten, daß sie ihre sämtlichen in- und auswärts wohnenden Armen auch fernerhin hinlänglich zu unterstützen vermögen.

Es ist den Bürgergemeinden gestattet, aus dem Ertrage des bürgerlichen Nutzungsgutes Zuschüsse an die Kosten ihres Armenwesens zu verabfolgen oder das Armengut aus demselben zu dotieren.

Vormundschaftswesen. — Gemeindegesetz (vom 6. Dezember 1852), § 8: Die Vormundschaftspflege wird da, wo sie gegenwärtig im Besitz der Bürgergemeinde oder bürgerlicher Korporationen ist, ferner von diesen, wohingegen schon zur Stunde die Einwohnergemeinde sie ausübt oder die Bürgergemeinde oder die bürgerliche Korporation freiwillig darauf verzichtet, von der Gemeinde (Einwohnergemeinde) verwaltet. — In beiden Fällen erstreckt sich die Vormundschaftspflege auf alle Personen, welche Bürger des Ortes sind, jedoch nur insofern sie in der Schweiz ihren Aufenthalt haben oder in derselben Vermögen besitzen. — In betreff außer der Schweiz wohnender Angehöriger, welche nur auswärts Vermögen besitzen, sind die Vormundschaftsbehörden bloß moralisch verpflichtet, nach Möglichkeit zu raten und zu helfen.

Der in diesen Bestimmungen des Gemeindegesetzes niedergelegte Grundsatz hat jedoch eine Einschränkung erfahren durch das Bundesgesetz betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter (vom 25. Juni 1891), in Verbindung mit dem durch dieses Bundesgesetz veranlaßten kantonal-bernischen Gesetze betreffend Einführung der örtlichen Vormundschaftspflege (vom 1. Mai 1898). Demnach wird die Vormundschaftspflege für alle Schweizer, die in einem anderen als dem Heimatkantone wohnen, von der Behörde nicht mehr des Heimat-, sondern des Wohnsitzkantons und der Wohnsitzgemeinde ausgeübt, so daß den bürgerlichen Behörden der Stadt Bern einzig noch die vormundschaftliche Obhut über ihre im Heimatkantone Bern wohnenden Mit-

bürger, über die außerhalb der Schweiz wohnenden Bürger nur insofern als sie im Heimatkantone Bern Vermögen besitzen, obliegt.

Neben der Bürgergemeinde der Stadt Bern stehen als selbständige bürgerliche Korporationen im Sinne des bernischen Grund- und Gemeindegesetzes die dreizehn Zunftgesellschaften, die aus den sachgenossenschaftlichen Handwerkerverbänden des Mittelalters hervorgegangen, dieses Merkmal zwar jetzt nur noch im Wappen tragen, dafür aber alle durch die bernische Gesetzgebung anerkannten Korporationsrechte gleichwie die Bürgergemeinde behalten haben. Diese Zunftgesellschaften entscheiden über die Aufnahme neuer Zunftgenossen, sie verwalten ihr Korporativvermögen unter der Oberaufsicht des Staates, und besorgen die Armenpflege für ihre Angehörigen, ebenso wie die Vormundschaftspflege innerhalb der oben angegebenen Grenzen. Die (allgemeine) Bürgergemeinde der Stadt Bern besorgt somit die Armen- und die Vormundschaftspflege nur in bezug auf diejenigen ihrer Angehörigen, die nicht einer der dreizehn Zunftgesellschaften einverleibt sind, denn man kann Bürger der Stadt Bern sein, ohne daß man einem Zunftverbande angehört, aber nicht umgekehrt; vielmehr ist jeder Zunftgenosse Bürger der Stadt Bern und die Aufnahme in einen Zunftverband erfolgt erst nach vollzogener Aufnahme in das (allgemeine) Bürgerrecht.

Die bürgerlichen Vormundschaftsbehörden sind: für diejenigen Bürger, welche keiner Zunftgesellschaft angehören, die Bürgerkommission des Bürgerrates und für die anderen die Waisenkommission ihrer Zunftgesellschaft. Die bürgerliche Vormundschaftspolizei- (oder Aufsichts-)behörde ist die Oberwaisenkammer. Der Beschluß des Regierungsrates vom 24. November 1832 enthält darüber folgende Bestimmungen: 1. Die Verwaltung der Vormundschaftspolizei in der Stadt Bern und deren Bezirk (Gemeindebezirk), insoweit sich solche auf Bürger der Stadt Bern erstreckt, ist in dem hienach angezeigten Umfange noch fernerhin einer eigenen Kommission übertragen, die den Titel Oberwaisenkammer der Stadt Bern führt. 2. Die Oberwaisenkammer der Stadt Bern, bestehend aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern, soll von nun an aus der Zahl der Bürger von Bern, auf einen dem Justizdepartement einzureichenden doppelten Vorschlag des jeweiligen Bürgergemeinderates, von dem Regierungsrate erwählt werden. 3. Die Oberwaisenkammer leistet den Eid vor dem Regierungsstatthalter. Der Sekretär wird von der Kammer auf seine Instruktion beeidigt. 4. Sie hat einen eigenen Sekretär, der auf ihren Vorschlag von dem Regierungsrat ernannt wird. 5. Die Kammer steht direkt unter dem Regierungsrate und hat in ihrem Wirkungs-

kreise die nämlichen Rechte und Pflichten, welche das Vormundschaftsgesetz den Regierungsstatthaltern zugesteht und auferlegt. 6. Die der Oberwaisenkammer obliegende Verwaltung der Vormundschaftspolizei begreift im allgemeinen in sich die Aufsicht über die bürgerlichen Vormundschaftsbehörden der Stadt Bern und über die den Bürgern von Bern geordneten Vögte und Beistände, welche sie, unter Oberaufsicht des Regierungsrates, von Amtes wegen zu der Erfüllung ihrer Pflichten anhalten wird.

Die weiteren Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgergemeindeversammlung und der von dieser letzteren ernannte Engere Bürgerrat (Verwaltungsbehörde), der mit den ebenfalls von der Bürgergemeindeversammlung gewählten weiteren Mitgliedern zusammen den weiteren Bürgerrat bildet. Der weitere Bürgerrat ist einzig Wahlbehörde; er wählt die unter dem Engeren Bürgerrat stehenden Kommissionen und Hauptbeamten. — Die Organe der dreizehn Zunftgesellschaften sind die Zunftgenossenversammlungen (Großes Bott) und die von diesen letzteren ernannten Waisenkommissionen (Vorgesetzten-Bott, die Verwaltungsbehörde für die Besorgung aller Zunftgeschäfte).

Die folgenden Mitteilungen berühren nicht mehr die Bürgergemeinde, sondern beziehen sich einzig auf die Einwohner- oder politische Gemeinde.

II. Vertretung der Bürgerschaft.

Während das politische Stimmrecht als Korrelat die Militärpflicht, hat das Gemeindestimmrecht als Korrelat die Steuerpflicht, immerhin nur auf Grund des politischen Stimmrechtes, so daß niemand das Gemeindestimmrecht ausüben kann, der nicht politisch stimmberechtigt ist (Kreisschreiben des Regierungsrates des Kantons Bern vom 11. Februar 1887, in Anwendung des Art. 43 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874). Die Bestimmungen über das politische Stimmrecht lauten wie folgt: Staatsverfassung des Kantons Bern (vom 4. Juni 1903), Art. 3: Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind alle Kantonsbürger, welche das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt haben, nach den Bestimmungen der Gesetze im Genusse der Ehrenfähigkeit und im Staatsgebiete wohnhaft sind. Ebenso alle Schweizerbürger, welche die nämlichen Eigenschaften besitzen, diese jedoch nur nach einer Niederlassung von drei Monaten, oder einem Aufenthalt von sechs Monaten, beides von der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung hinweg gerechnet. Art. 4. Ausgeschlossen von der Stimm-

berechtigung sind die Personen, welche die in Art. 3 vorgeschriebenen Eigenschaften nicht besitzen, die Geisteskranken; die Unterstützten nach den näheren Bestimmungen des Armengesetzes; die Personen, denen der Besuch der Wirtschaften verboten ist; Kantons- und Schweizerbürger, welche in einem anderen Kantone oder fremden Staate politische Rechte ausüben.

An diese Erfordernisse knüpft das Gesetz für die Ausübung des Stimmrechtes in Gemeindeangelegenheiten noch die Steuerpflicht an.

Der gesetzgeberische Gedanke, aus welchem Steuerpflicht und Stimmberechtigung in Gemeindesachen in bedingenden Zusammenhang zu einander gebracht werden, im Gegensatz zu dem allgemeinen Stimmrecht in Staatsangelegenheiten, welches eine solche Beschränkung nicht kennt, geht aus von der rechtlichen Natur der Gemeinden als Glieder zwar des Staatskörpers, denen aber in ihrer korporativen Selbständigkeit besondere Aufgaben der Kultur und namentlich der Wirtschaft zu erfüllen obliegen. Da nun auf diesem engeren Gebiete des öffentlichen Lebens die große Mehrzahl der Beschlußfassungen Gegenstände materiellen Inhaltes betrifft, welche die einzelnen Gemeindeglieder mit annähernder Sicherheit in finanzielle Mitleidenschaft bringen, so ist auch eine Wechselbeziehung zwischen Pflicht und Recht, zwischen Interessebeteiligung und Anrecht zur Teilnahme an der Beschlußfassung von selbst gegeben, oder, um mit den Worten eines bundesgerichtlichen Entscheides vom 2. April 1880 zu reden, die vorwiegend wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinden rechtfertigen es, auf Grundlage der Unterscheidung, ob die einzelnen Gemeindeglieder zu den gemeinen Lasten etwas beizutragen verpflichtet seien oder nicht, eine verschiedene Behandlung derselben im Stimmrecht eintreten zu lassen. Dieser Grundsatz hat sich denn auch im Rechtsbewußtsein des Volkes so tief eingelebt, daß er seit der gesetzlichen Ordnung der Einwohnergemeinden fortwährend zur Geltung kam und es in den verschiedenen Wandlungen des öffentlichen Lebens niemals versucht wurde, denselben als im Widerspruch mit der Rechtsgleichheit stehend anzufechten. — Erwägungen zu einem Entscheide des Regierungsrates des Kantons Bern betreffend Gemeindestimmrecht (vom 19. Februar 1887, Ziffer 6).

Die weiteren Folgerungen aus diesem gesetzgeberischen Grundsatze bringen es mit sich, daß so wie der politische Stimmberechtigte kein Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten ausüben kann, wenn er nicht im Steuerregister eingetragen ist, er umgekehrt, sobald dieses letztere Merkmal zutrifft, das Gemeindestimmrecht in der Gemeinde ausüben kann, in welcher er steuerpflichtig ist, selbst dann, wenn er nicht in dieser,

sondern in einer anderen Gemeinde, allerdings des Kantons Bern, denn wir stehen mit diesem Grundsatze auf kantonalem Rechtsboden, niedergelassen ist. Somit sind in Angelegenheiten einer Gemeinde stimmberechtigt, obschon sie in einer anderen Gemeinde des Kantons Bern wohnen: die Eigentümer, sowie auch die Pächter von Grundbesitz, für welchen in der erstgenannten Gemeinde die Grundsteuer bezahlt wird, und wer sonst in einer Gemeinde infolge eines dauernden Anstellungsverhältnisses einen Erwerb hat, für welchen er in dieser Gemeinde einkommensteuerpflichtig ist. Unabgeteilte Söhne, d. i. Söhne, die mit ihren Eltern in Gütergemeinschaft leben, ohne ihren Anspruch auf Zuweisung eines Teiles des Familienbesitzes geltend zu machen, sind, wenn politisch ehrensähig, auch in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt, sobald in der Gemeinde für den Familienbesitz eine Staats- oder Gemeindesteuer bezahlt wird (Gemeindegesetz vom 6. Dezember 1852 in Verbindung mit dem Gesetz betreffend Erweiterung des Stimmrechtes an den Einwohnergemeinden vom 26. August 1861).

Bei diesen Vorbedingungen des Gemeindestimmrechtes kommt es für die richtige Aufstellung der Wählerlisten wesentlich darauf an, daß der Stimmregisterführer sowohl mit dem Wohnsitz- als mit dem Steuerregisterführer beständig Fühlung bekomme und von allen Eintragungen in das Wohnsitz- und Steuerregister Kenntnis erhalte. Der Mangel an diesem notwendigen Zusammenhang veranlaßte eine in die Zeit vom 4./11. Dezember 1885 bis 18. Februar 1886 fallende, von dem damaligen Großen Stadtrat (Stadtverordnetenversammlung) angeordnete Kommissionalunterſuchung, die zu der Wiederherstellung dieses Zusammenhanges und zu dem Erlaß einer Vorschrift führte, wonach für jede einzelne Abstimmung eine besondere Ausweiskarte zu erstellen und an den Stimmberechtigten, auf dessen Namen sie lautet, durch die Post zu senden ist. Seither sind über die Aufstellung der Wählerlisten und die Führung der daherigen Verzeichnisse in der Stadt Bern keine Klagen mehr laut geworden.

Wer in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt, ist in jedes Gemeindeamt wählbar.

Die Frage der Einführung der Quartierwahlen in *städtischen Angelegenheiten*, — denn für die politischen Abstimmungen und Wahlen ist der Gemeindebezirk Bern durch Dekret des Großen Rates (Landtag des Freistaates Bern) in mehrere Kreise eingeteilt, — wurde im Jahre 1885 in Erwägung gezogen und in verneinendem Sinne ent-

schieden. Man wollte nicht durch Quartierwahlen der Zersplitterung Vorschub leisten und durch eine solche Absonderung nach Quartieren Gegensätze schaffen, die gegebenen Falles zu einem Widerstreit der Interessen zwischen den einzelnen Quartieren führen würden. Es wurde deshalb an einem einheitlichen Wahlkörper für die ganze Gemeinde, der am besten geeignet ist, die Einheit der Gemeinde den Wählern zum Bewußtsein zu bringen, festgehalten, allerdings mit mehreren Wahl- und Abstimmungslokalen, damit die Gemeindebürger ohne Zeitverlust das Wahlgeschäft besorgen können. — Bericht über die Gemeindeverwaltung der Stadt Bern 1885, Seiten 17/18.

Dafür wurde dann nach langem Kämpfen und nachdem man von 1888—1895 mit dem limitierten Votum, das aber nur die Berücksichtigung *einer* Minderheitspartei zuläßt, sich beholfen, durch Gemeindebeschluß vom 5. Mai 1895 für die Bestellung des Stadtrates (Stadtverordnetenversammlung) die *Verhältniswahl* eingeführt und diese Neuerung vier Jahre später durch Zulassung des kumulativen Votums ergänzt. Die bezüglichen Bestimmungen der Gemeindeordnung vom 26. November 1899 lauten wie folgt:

Art. 15. Der Stadtrat besteht aus achtzig Mitgliedern.

Art. 16. Die Amtsdauer der Mitglieder des Stadtrates beträgt vier Jahre. Auf den 31. Dezember jedes Jahres treten zwanzig Mitglieder aus. Die Austretenden sind wieder wählbar.

Jede in der Zwischenzeit erledigte Stelle wird durch einen Kandidaten derjenigen Gruppe besetzt, welcher das austretende Mitglied angehört hatte, und zwar durch denjenigen unter diesen Kandidaten, der bei der letzten Wahl, an welcher diese Gruppe sich beteiligte, nach den als gewählt Erklärten die meisten Stimmen hat. Sind bei einer Gruppe keine Ersatzkandidaten vorhanden, so bleibt die Stelle bis zur nächsten Wahl unbesetzt.

Die in der Zwischenzeit eintretenden Mitglieder des Stadtrates vollenden die Amtsdauer ihrer Vorgänger.

Art. 17. Der Gemeinderat macht die Tage, an welchen die Wahlen in den Stadtrat stattfinden sollen, und die Zahl der zu treffenden Wahlen wenigstens vierzehn Tage vor der Wahlverhandlung im „Anzeiger für die Stadt Bern" bekannt.

Art. 18. Die Wahlvorschläge (Listen) sind der Stadtkanzlei bis spätestens Dienstag vor dem Wahltage mittags 12 Uhr einzureichen. Dieselben dürfen nicht mehr Namen enthalten, als Wahlen zu treffen

sind. Sie sollen eine deutliche Bezeichnung ihres Ursprungs (Partei, Verein, Versammlung, Gruppe) enthalten und die Unterschrift von drei stimmberechtigten Bürgern tragen.

Art. 19. Die Stadtkanzlei unterwirft die Wahlvorschläge sofort einer Prüfung und macht die Überbringer auf auffällige Mängel aufmerksam. Ergeben sich solche nachträglich, oder hat die Stadtkanzlei sonst Veranlassung zu Aussetzungen, so wendet sie sich an den Bürger, welcher den Wahlvorschlag als Erster unterzeichnet hat.

Art. 20. Ein Kandidat darf nur auf einer Liste vorgeschlagen werden; steht er auf mehreren Listen, so ist er zu veranlassen, sich für eine Liste zu erklären. Erklärt er sich, so ist er durch die Stadtkanzlei auf den übrigen Listen zu streichen. Erklärt er sich nicht, oder ist es nicht möglich, ihn rechtzeitig zu einer Erklärung zu veranlassen, so wird die Liste, welcher er zuzuteilen ist, vom Stadtpräsidenten in Gegenwart des Stadtschreibers durch das Los bestimmt und der Kandidat auf den übrigen Listen gestrichen.

Art. 21. Wenn auf einer Liste ein Kandidat wegfällt, so sind die Bürger, welche die Liste unterzeichnet haben, berechtigt, denselben bis Freitag mittags 12 Uhr durch einen andern zu ersetzen. Nach diesem Zeitpunkte darf an den eingereichten Listen keine Veränderung mehr vorgenommen werden.

Art. 22. Die Stadtkanzlei veröffentlicht die eingereichten Listen erstmals in der Donnerstagsnummer und die definitiv bereinigten Listen in der Samstagsnummer des „Anzeiger für die Stadt Bern".

Art. 23. Während der Wahlverhandlung sind die eingereichten Listen im Wahllokal zu jedermanns Einsicht aufzulegen.

Art. 24. Jeder Wähler ist berechtigt, für so viele Kandidaten zu stimmen, als Stellen zu besetzen sind. Es ist gestattet, dem gleichen Kandidaten auf dem Wahlzettel einmal, zweimal oder dreimal zu stimmen. Der Wähler kann seine Kandidaten nach Belieben aus den eingereichten Listen auswählen.

Namen, welche auf keiner eingereichten Liste stehen, fallen außer Betracht.

Gedruckte Wahlzettel mit Namen von Kandidaten aus verschiedenen Listen sind ungültig.

Art. 25. Nach Schluß der Wahlverhandlung und nachdem deren Gültigkeit festgestellt ist (Art. 12), ermittelt der Wahlausschuß zunächst:

1. die Stimmenzahl, welche jeder einzelne Kandidat erhalten hat;

2. die Stimmenzahl, welche die Kandidaten einer eingereichten Liste zusammen erhalten haben;
3. die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen.

Art. 26. Hierauf wird die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen (Art. 25, Ziffer 3) durch die Zahl der zu treffenden Wahlen + 1 dividiert. Das Ergebnis dieser Division heißt die Wahlzahl.

Sodann wird die Stimmenzahl, welche jede eingereichte Liste auf sich vereinigt hat (Art. 25, Ziffer 2), durch die Wahlzahl dividiert. Das Ergebnis zeigt an, wie viele Vertreter jeder eingereichten Liste zukommen.

Bei diesen Berechnungen werden Bruchzahlen nicht in Betracht gezogen.

Art. 27. Wenn die Summe der auf diese Weise den verschiedenen Listen zugeteilten Vertreter die Zahl der zu treffenden Wahlen nicht erreicht, so wird der noch fehlende Vertreter derjenigen Liste zugeteilt, welche nach der im Art. 26, 2. Absatz vorgeschriebenen Division den größten Stimmenrest aufweist. Sollten mehrere Wahlen noch ausstehen, so werden die Vertreter nach dem gleichen Grundsatz auf die Listen verteilt.

Wenn dagegen die Summe der nach Art. 26 den verschiedenen Listen zugeteilten Vertreter die Zahl der zu treffenden Wahlen übersteigt, so ist derjenigen Liste, welche den kleinsten Stimmenrest aufweist, ein Vertreter weniger zuzuteilen, als ihr nach Art. 26, 2. Absatz, zukäme. Beträgt der Überschuß mehr als 1, so wird denjenigen Listen je ein Vertreter abgezogen, welche die kleinsten Stimmenreste aufweisen.

Art. 28. Nachdem die Zahl der Vertreter jeder einzelnen Liste zugeteilt worden ist, werden diejenigen Kandidaten jeder Liste als gewählt erklärt, welche die größte Stimmenzahl auf sich vereinigt haben. Bei Stimmengleichheit ist der auf der Liste zuerst genannte Kandidat gewählt.

Art. 29. Enthält eine Liste weniger Namen, als ihr Vertreter zugeteilt wurden, so ist derjenige als gewählt zu erklären, welcher auf den andern Listen unter den Nichtgewählten die meisten Stimmen erhalten hat.

Art. 30. Das Protokoll über die Wahlverhandlung soll außer den in Art. 13 der Gemeindeordnung verlangten Angaben enthalten:

1. die eingereichten Listen;
2. die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Wahlstimmen;
3. die Zahl der den sämtlichen Kandidaten einer Liste zugefallenen Stimmen;
4. die Zahl der auf jeden einzelnen Kandidaten gefallenen Stimmen;

5. die Wahlzahl;
6. die Zahl der jeder eingereichten Liste zugeteilten Vertreter;
7. die Namen der Gewählten.

Das Protokoll wird durch die Stadtkanzlei unverzüglich im „Anzeiger für die Stadt Bern" veröffentlicht.

Die Zulassung des kumulativen Votums als Beigabe zu der Verhältniswahl stützt sich auf folgende Erwägungen: Die Verhältniswahl ohne kumulatives Votum weist nämlich zwei Mängel auf, indem 1. jede Partei, jede Gruppe oder Vereinigung, welche einen Wahlvorschlag aufstellen will, gezwungen ist, ebenso viele Kandidaten aufzustellen, als Stellen zu besetzen sind, wenn diese Partei oder Gruppe nicht Gefahr laufen will, bei der Schlußabrechnung und Verteilung der zu besetzenden Stellen auf die verschiedenen konkurrierenden Parteien zu kurz zu kommen. Da nicht bloß die Gesamtstimmenzahl der einzelnen Kandidaten, sondern auch die Gesamtstimmenzahl sämtlicher Kandidaten eines Parteivorschlages bei der Verteilung der Sitze der einzelnen Parteien in Berücksichtigung kommt, muß bei Anwendung der Verhältniswahl ohne kumulatives Votum jede Partei dafür sorgen, daß sie — in Bern bei den jährlichen Erneuerungswahlen in den Stadtrat — 20 Kandidaten in Vorschlag bringt, wenn sie auch nicht die geringste Hoffnung haben kann, mehr als höchstens elf oder höchstens acht oder sechs oder sogar drei ihrer Kandidaten in die Behörde zu bringen. Dies ist nun für die Minderheitsparteien lästig, denn wie sollen sie auf die Dauer Jahr für Jahr vollständige Kandidatenlisten bringen können, wenn doch nur ein ganz kleiner Bruchteil dieser Kandidatenliste und häufig sogar nur die im Austritt befindlichen Mitglieder der Behörde, also Kandidaten, die bisher schon der Behörde angehört, Aussicht haben auf eine Wahl. Auf die Dauer lassen sich die einfachen Ersatzkandidaten gar nicht mehr finden. Ein anderer Übelstand liegt 2. darin, daß keine Partei sicher ist, diejenigen Kandidaten, auf deren Ernennung sie am meisten Wert legt, durchzubringen. Die Verteilung der zu besetzenden Stellen kann nämlich von vornherein an der Hand der bekannten Stärke der Parteien annähernd genau ausgemittelt werden, so daß eine unternehmende Partei es in der Hand hat, eine Anzahl ihrer Parteigenossen dahin zu instruieren, daß sie für die Kandidaten der eigenen Parteiliste, auf deren Ernennung am meisten Wert gelegt wird, zu stimmen haben, daneben aber auch, um ihren Wahlzettel auszufüllen, für diejenigen Kandidaten anderer Listen, deren Wahl den andern Parteien weniger am Herzen liegt. Diese Kan-

didaten der andern Listen erhalten dadurch gegenüber den Parteigenossen, denen der Parteivorschlag lieber den Vorrang eingeräumt hätte, einen Vorsprung; sie werden gewählt und die andern in die bescheidenere Stellung als Ersatzkandidaten zurückgedrängt. Es ist dies offenbar ein Fehler, denn bei einer guten Wahlordnung soll jede Partei diejenigen Vertreter ernennen können, auf deren Wahl sie am meisten Wert legt. Zur Fernhaltung jedes Einflusses einer Partei auf das Wahlergebnis der anderen ist die Zulassung des kumulativen Votums unbedingt notwendig. Sie ist in Bern durch den Gemeindeschluß vom 26. November 1899 erfolgt.

Die Verhältniswahl, die in den ersten Jahren nach ihrer Einführung wiederholt beanstandet wurde, hat sich jetzt eingelebt, so daß sie nicht allein nach Vorschrift der Gemeindeordnung für die Wahlen in den Stadtrat, sondern auf Grund einer allgemeinen Wegleitung, des näheren aber im freien Einverständnisse der Parteien auch für die Wahl des Gemeinderates (Stadtmagistrates), sowie bei der Bestellung der Kommissionen sowohl der Gemeindevertretung als der ständigen Verwaltungskommissionen, sogar der Schulkommissionen und der Ausschüsse für die Beaufsichtigung und Leitung der Ortsarmenpflege zur Anwendung kommt. Sie wirkt im Sinne des Friedens in der Gemeinde. Der Annahme der Verhältniswahl war die Verwerfung des von der sozialdemokratischen Partei eingereichten, die Einführung des dänischen Wahlsystems (System Hare) bezweckenden Begehrens in der Gemeindeabstimmung vom 18. Juni 1893 vorangegangen. Am folgenden Tage, den 19. Juni, wütete in der Mitte der Stadt ein Straßenkampf, der von der Polizei und der städtischen Feuerwehr erst nach Eintreffen einer vom Waffenplatze Thun her beorderten Abteilung Militär bewältigt werden konnte. Allerdings war nicht Politik, sondern Zwietracht auf den Baupläßen und Haß gegen die von einzelnen Bauunternehmern bestellten Aufseher die unmittelbare Ursache des Aufruhrs, der aber in der politischen Mißstimmung, die sich der Arbeiterverbände und ihrer Führer bemächtigt hatte, einen günstigen Nährboden fand. Und jetzt, nachdem die Verhältniswahl sich eingelebt und in städtischen Angelegenheiten allgemeine Gültigkeit erlangt hat, hat man es erlebt, daß bei den letzten Wahlen in den Großen Rat vom 4. Mai 1902 in allen drei Wahlkreisen, in welche die Gemeinde Bern für die politischen Abstimmungen und Wahlen eingeteilt ist, die Parteien sich geeinigt und einen einheitlichen Wahlvorschlag aufgestellt und den Wählern empfohlen haben. So gibt es keinen Wahlkampf mehr; gehässige Angriffe auf den Gegner kommen

nicht mehr vor, denn jede Partei ist sicher, daß sie bekommt, was ihr gehört, so daß man von Gegenkandidaten im eigentlichen Sinne des Wortes, zumal kein zweiter Wahlgang mehr stattfindet, nicht mehr reden kann. Vielmehr gilt hier der Satz: Suum cuique.

Auf diese günstigen Wirkungen der Verhältniswahl wirft allerdings die feste Gliederung der Parteien, die dieses Wahlsystem im Gefolge hat, und infolgedessen der maßgebende Einfluß der Parteien auf die Wahl und demnach auch auf die Stellungnahme und die Tätigkeit der Gemeindevertreter einen Schatten. Die Sitzungen der einzelnen Stadtratsfraktionen vor den öffentlichen Verhandlungen der Gemeindevertretung dürfen für die Abwicklung und das Ergebnis dieser letzteren bei wichtigen Gegenständen als ausschlaggebend betrachtet werden. Tatsächlich und obschon die Gemeindeordnung der Geltendmachung der verschiedensten Interessen durch beliebige Gruppierungen Vorschub leistet, sind es doch nur die politischen Parteien, von denen die Wahlvorschläge ausgehen. Von zentraler Stelle aus werden die in den einzelnen Quartieren bestehenden Vereine um Begutachtung der in Aussicht genommenen Bestätigungs- und Einreichung von Vorschlägen für die vorzunehmenden Ersatzwahlen ersucht. Berichte und Vorschläge werden zusammengestellt und mit dem Befinden des Zentralvorstandes der Parteiversammlung, welcher die endgültige Aufstellung der Kandidaten und die Bestimmung ihrer Rangordnung auf dem Parteivorschlage obliegen, vorgelegt. Die Parteiversammlung entscheidet auch darüber, ob und für welche Kandidaten zwei- oder dreimal zu stimmen ist. Die Aufstellung von Wahlvorschlägen nach anderen Gesichtspunkten als denjenigen, die in den Programmen der politischen Parteien enthalten sind, ist bis jetzt nicht vorgekommen, wie denn auch abgesehen von eigentlichen Fachpublikationen vorwiegend nur politische Tageblätter herausgegeben werden.

Die Gegensätze treten mit besonderer Wucht bei grundsätzlichen Fragen hervor. Die auf die Vergemeindung des Grundbesitzes hinzielenden Bestrebungen der sozialdemokratischen Partei begegnen dem Widerstande teilweise schon der freisinnigen und mit noch größerer Entschiedenheit der konservativen Richtung, an die die Katholisch-Konservativen, in Deutschland die Zentrumspartei, die in Bern keine Gruppe für sich bilden und auch kein eigenes Parteiorgan besitzen, sich angeschlossen halten. Gegen jede neue Belastung des Grundbesitzes und Steigerung der Gemeindesteuern überhaupt wird namentlich von der konservativen Partei Front gemacht. Die Angriffe der sozialdemokratischen Partei auf die Art, wie die Sicherheitspolizei bei Arbeitseinstellungen und be-

fürchteten Unruhen gehandhabt wird, werden von den Ordnungsparteien (freisinnige und konservative) bekämpft und zurückgewiesen. Die Einführung und allgemeine Anwendung der Verhältniswahl dagegen ist das Werk der konservativen und der sozialdemokratischen Partei, die zu diesem Zwecke immer mit vereinten Kräften auf den Plan getreten sind.

In einer Beamtenstadt wie Bern (für die Richtigkeit dieser in der Schweiz üblichen Bezeichnung wird auf die oben mitgeteilte Zusammenstellung und Unterscheidung der Wohnbevölkerung nach Berufsarten verwiesen), in der als Hauptstadt des mächtigsten Kantons der Eidgenossenschaft und Bundessitz das politische Leben stark pulsiert, während sie dagegen, was die gewerbliche Tätigkeit betrifft, weder mit Basel noch mit Zürich sich messen und infolge ihrer örtlichen Lage keinen Großhandel festhalten kann, können nicht sowohl soziale als müssen vielmehr immer wieder politische Rücksichten zur Geltung gelangen. Auch geschichtlich wurde nachgewiesen, daß die Politik in Bern immer vorherrschend war. Ein sozialer Unterschied zwischen der freisinnigen und der konservativen Richtung könnte höchstens in dem Umstande gefunden werden, daß die Nachkommen der patrizischen Geschlechter, deren Grundbesitz immer noch einen ansehnlichen Prozentsatz des privaten Grundeigentums in der Stadt Bern und deren Umgebung bildet, den überlieferten Anschauungen getreu, in ihrer Mehrzahl, wenn auch nicht ausnahmslos, der konservativen Partei angehören und sie unterstützen. Im übrigen aber zählen beide Parteien Anhänger in allen Schichten der Bevölkerung. Wenn man in Bern von dem Einflusse sozialer Elemente oder Klassen reden will, so kann diese Wahrnehmung einzig auf die Arbeiterschaft in dem Umfange, in welchem deren Forderungen von der sozialdemokratischen Partei verfochten werden und der Handarbeit zugute kommen, wie Lohnerhöhungen, Gewährung freier Tage und Halbtage, sowie kürzerer Ferien ohne Lohnabzug, sich beziehen. Im allgemeinen aber treten die immer wachbleibenden Bestrebungen der politischen Parteien umfangreicher und schärfer hervor als eine rein soziale Strömung.

Die stadtbernischen Verhältnisse sind zu klein, als daß nicht häufig Mitglieder der Gemeindevertretung (Stadtrat) als Handwerker, Werkmeister, Bau- oder Wasserleitungsunternehmer, Direktoren von oder Anteilhaber an Gießereien und Parkettfabriken, sowie als Buchdruckereibesitzer Lieferungen oder Arbeiten für die Stadtverwaltung auszuführen haben. Es kommt dies im Gegenteil immer vor. Selbst Arbeiten, denen im Gesichtswinkel der stadtbernischen Verhältnisse das Prädikat

einer bedeutenden Unternehmung beizulegen ist, werden von Mitgliedern der Gemeindevertretung für Rechnung der Gemeinde ausgeführt. Es ist dies leicht erklärlich, weil Männer, die vermöge ihrer Berufsbildung, der bei der Erstellung bedeutender Werke gesammelten Erfahrungen und der ihnen zur Verfügung stehenden Geldmittel im Falle sind, große Arbeiten selbständig, mit Sachkenntnis und auf Grund einer ausreichenden Sicherheitsleistung auszuführen, gewöhnlich auch zu denjenigen zählen, deren Wort im öffentlichen Leben etwas gilt. Allein gegen eine für das Gemeindeärar schädliche Verquickung von öffentlichen und Privatinteressen bieten schon die Freiheit der Presse und mit ihr der Umstand, daß alle Parteien durch selbstgewählte Vertreter an jeder Beratung und Beschlußfassung im Stadtrate teilnehmen können, eine hinreichende Gewähr.

Mit seinen achtzig Mitgliedern, mit der politischen Schulung der Parteien und unter der Herrschaft der Reglemente, die für den Gang der Verhandlungen erlassen worden sind, nimmt der Stadtrat die Stellung eines Stadtparlamentes ein. Die statistische Berufsgliederung der Mitglieder weist folgende Zahlen auf: Angestellte in verschiedenen Privatbetrieben 7; Arbeitersekretäre 5; Banken und Sachwalterbureaus: 1 Bankdirektor, 2 Notare; Bauhandwerk: 1 Gipser- und Malermeister, 1 Glasermeister, 3 Schreinermeister, 3 Zimmermeister; Baumeister und Bauunternehmer 3, Wasserleitungsunternehmer 1; Beamte der Bundesverwaltung 1; des Staates Bern 1, der Bürgergemeinde der Stadt Bern 1; Bekleidungsbranche: Schneidermeister 2, Schuhmachermeister 2; Buchdruckereigewerbe: Buchdruckereibesitzer 3, Schriftsetzer 2; Gewerbe und Industrie 5 (worunter 1 Fabrikdirektor und 3 Inhaber von Werkstätten); Kaufmannsstand 6, ferner 1 Spediteur; Lehramt 7, inbegriffen 1 Professor der Tierheilkunde; Metzgermeister 1; Postverwaltung 1, Postdienst 2; Rentner 1; Transportanstalten (Schweizerische Bundesbahnen): Eisenbahnkondukteure (Schaffner) 2; wissenschaftliche Berufe: Ärzte 4, Rechtsanwälte 7; Zeitungsredakteure 4. Nach Parteien geordnet zählt der Stadtrat 35 Vertreter der freisinnig-demokratischen, 26 Vertreter der sozialdemokratischen und 19 Vertreter der konservativ-demokratischen Partei. Die vorherrschenden Elemente in der Gemeindevertretung sind die Zeitungsredakteure, die Schulmänner und die Ärzte.

Der Einfluß, der von den von der Gemeindevertretung (Stadtrat) bestellten Kommissionen ausgeht, ist verschieden, je nachdem es die ständige Geschäftsprüfungskommission oder Kommission betrifft, die für einen

bestimmten Gegenstand, also zur Prüfung und Begutachtung einer einzelnen Vorlage bestellt werden, denn wenn es auch als Regel gilt, diese letzteren Kommissionen immer mit bezug auf den zu behandelnden Gegenstand, also unter Beiziehung von Männern zu bestellen, denen infolge ihrer Geschäftskenntnisse oder fachmännischen Erfahrungen eine nicht wegzuleugnende Kompetenz zukommt, sind die einzelnen Vorlagen eben doch gewöhnlich derart vorbereitet, daß deren Zurückweisung oder wesentliche Abänderung nur selten vorkommt. Ein solcher Antrag und dessen Begründung ist nämlich, abgesehen von der Ausarbeitung der bezüglichen Vorlage durch die Fachbeamten derjenigen Verwaltungsabteilungen, in deren Geschäftskreis sie gehört, sowie in wichtigen Fällen von der Begutachtung des Entwurfes durch anerkannte Fachautoritäten, bevor die Vorlage an die von der Gemeindevertretung bestellte Kommission gelangt, schon zweimal durch das Sieb der Kollegialberatung gegangen, indem das Geschäft vorerst den, den einzelnen Verwaltungskommissionen beigegebenen ständigen Kommissionen und dann dem Gemeinderat (Gemeindevorstand) vorgelegt wird. So werden nicht selten in den von der Gemeindevertretung bestellten Kommissionen einzelne Abänderungen oder Zusätze besprochen und unter Umständen auch beantragt, oder mit Vorliebe Wünsche ausgesprochen, denen je nach dem Verlauf der Ausführungsarbeiten und dem Stande der verausgabten Summen Rechnung zu tragen sein wird, eine gänzliche Umarbeitung oder vollständige Zurückweisung dagegen sehr selten zum Beschluß erhoben, zumal wichtigere Vorlagen Gegenstände betreffen, die in der Öffentlichkeit schon besprochen wurden und sowohl von der Gemeindevertretung als öfters auch von der öffentlichen Meinung mit Befriedigung aufgenommen werden.

Die Stellung und Wirksamkeit der Geschäftsprüfungskommission ist eine ganz andere. Sie ergibt sich schon aus der Art, wie ihre Aufgabe in der Gemeindeordnung, Art. 37, aufgestellt und umschrieben wird. Wir lassen diese Bestimmung hier folgen:

Art. 37. Der Stadtrat ernennt aus seiner Mitte eine Geschäftsprüfungskommission, welcher obliegt, den vom Gemeinderat vorzulegenden jährlichen Voranschlag, sämtliche Gemeinderechnungen und den Verwaltungsbericht des Gemeinderates zu untersuchen, über den Gang der verschiedenen Verwaltungsabteilungen Bericht zu erstatten und, wenn nötig, nach allen Richtungen Anträge zu stellen.

Überdies sind alle Geschäfte finanzieller Natur, soweit nicht besondere Kommissionen dafür bestellt werden, von der Geschäftsprüfungskommission zu begutachten.

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus neun Mitgliedern mit einer Amtsdauer von drei Jahren. Der Präsident wird jedes Jahr vom Stadtrat in der ersten Sitzung gewählt. Auf den 31. Dezember jedes Jahres treten drei Mitglieder aus. Für die erste dreijährige Periode werden diejenigen Mitglieder, welche mit Ablauf des ersten und mit Ablauf des zweiten Jahres in Austritt kommen, durch das Los bezeichnet.

Wenn in der Zwischenzeit Stellen von Mitgliedern frei werden, so vollenden die alsdann Gewählten die Amtsdauer ihrer Vorgänger.

Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sind nach Ablauf ihrer Amtsdauer nicht sofort wieder wählbar mit Ausnahme der Ersatzmitglieder, die weniger als zwei Jahre der Kommission angehörten.

Aus dieser Bestimmung geht der Grund einerseits der Stärke und anderseits der Schwäche der Geschäftsprüfungskommission im Verhältnisse zu dem Gemeinderate oder Gemeindevorstande hervor, indem einerseits der Geschäftsprüfungskommission, da sie zu der Prüfung und Begutachtung des Geschäftsberichtes und der Verwaltungsrechnungen für das vorhergehende und im gleichen Jahre zur Mitwirkung bei der Aufstellung des Gemeindebudgets für das folgende Jahr nebst Berichterstattung und Antragstellung darüber berufen ist, wenn sie will und in dem Maße, in dem sie das will, nichts Wesentliches entgehen kann, während ihr anderseits aber doch die genaue Kenntnis der Geschäftsbesorgung im einzelnen abgeht. Ihre Mitglieder können sich diese letztere vermöge ihrer bloß dreijährigen Amtstätigkeit nicht aneignen, während sie hingegen den viel länger im Amt verbleibenden Mitgliedern des Gemeinderates geläufig ist. Die Stellung sowohl der Geschäftsprüfungs- als der nichtständigen Kommissionen wurde durch die von der Gemeindevertretung unterm 26. Juli 1901 erlassene Beratungs- und Geschäftsordnung verstärkt, indem in Art. 11 die Bestimmung aufgenommen wurde, daß bei jedem Geschäfte zuerst dem Berichterstatter der Kommission, und dann erst den übrigen Mitgliedern der vorberatenden Behörden (Gemeinderat und Kommission) das Wort zu erteilen ist.

Der Beiziehung eigentlicher Arbeiter bei der Bestellung der Kommissionen stellt sich die gleiche Schwierigkeit wie bei der Wahl der Gemeindevertreter entgegen, daß es den von ihrer Handarbeit Lebenden in den meisten Fällen nicht möglich ist, ohne Gefährdung ihres Verdienstes und ihrer Anstellung an den Beratungen der Behörden teilzunehmen.

III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

Der Magistrat, oder wie er in Bern nach Anleitung des Gemeindegesetzes genannt wird, der Gemeinderat, besteht aus dem Stadtpräsidenten (Bürgermeister) und vier weiteren ständigen Mitgliedern, denen die Leitung der verschiedenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung übertragen wird, sowie aus vier nichtständigen Mitgliedern, die im Rate ihren ständigen Kollegen ebenbürtig sind, in bezug auf die Leitung der Verwaltungsabteilungen dagegen nur als Vertreter ihrer ständigen Kollegen in Betracht kommen. Die Stellung des Stadtpräsidenten (Bürgermeister) in dem Gemeinderate (Magistrat) wird in Art. 5 der Ausführungsbestimmungen vom 7. November 1900 zu der Gemeindeordnung für die Stadt Bern umschrieben wie folgt:

Art. 5. Der Stadtpräsident ist Vorsitzender des Gemeinderates und leitet die Beratungen und Abstimmungen desselben.

Er nimmt die einlangenden Geschäfte entgegen und trifft die zur Behandlung derselben erforderlichen Verfügungen. Er bestimmt, unter Vorbehalt der Ergänzung durch den Gemeinderat, die Tagesordnung für die Sitzungen des Gemeinderates. Er überwacht die Protokollführung und vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderates, sofern die Vollziehung nicht in den Geschäftskreis einer einzelnen Verwaltungsabteilung fällt. Er führt die Kontrolle über die Überweisungen der Geschäfte an die Verwaltungsabteilungen und überwacht die Erledigung der hängigen Geschäfte.

Der Stadtpräsident sorgt für die Überweisung der vom Stadtrat zu behandelnden Geschäfte an diese Behörde.

Der Stadtpräsident führt namens des Gemeinderates und gemeinschaftlich mit dem Stadtschreiber die Unterschrift für den Gemeinderat.

Der Stadtpräsident ist Vorstand der Stadtkanzlei und leitet die von dieser zu besorgenden Geschäfte.

Außerdem kann dem Stadtpräsidenten noch die Leitung weiterer Geschäftszweige übertragen werden. Sie wird ihm auch tatsächlich übertragen.

Der Stadtpräsident, die ständigen und die nichtständigen Mitglieder des Gemeinderats werden von der Gemeinde, d. i. von den in Gemeindeangelegenheiten der Stadt Bern stimmberechtigten Bürgern als einheitlichem Wahlkörper gewählt, und zwar auf vier Jahre; ihre Wiederwahl bleibt öfters unbeanstandet.

Die besoldeten Beamten werden nach vorausgegangener Ausschreibung der Stellen auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Sie werden gewöhnlich, wenn kein zwingender Grund ihre Entfernung wünschbar macht, anstandslos bestätigt. Sie sollen die zu der richtigen Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Eigenschaften und Fähigkeiten besitzen. Der Besitz bestimmter Diplome wird nur in seltenen Fällen verlangt. Ihre Wahl und Wahlannahme wird als Abschluß eines Dienstvertrages mit der vorgesetzten Behörde nach Maßgabe des bürgerlichen Gesetzbuches (Schweizerisches Obligationenrecht, Elfter Titel) betrachtet. Die technischen höheren Beamten werden gewählt, und zwar die Direktoren der industriellen Betriebe der Gemeinde: Gaswerk und Wasserversorgung, Elektrizitäts- und Wasserwerke, Straßenbahnen durch die Gemeindevertretung (Stadtrat), der Stadtbaumeister und der Stadtingenieur sodann durch den Magistrat (Gemeinderat).

Magistratsassessoren, sofern nicht darunter die nichtständigen Mitglieder des Gemeinderates, die aber im Rate ganz auf gleicher Linie stehen wie die ständigen, verstanden sein sollen, gibt es in Bern nicht.

Die jährliche Besoldung des Stadtpräsidenten beträgt 7000, diejenige der übrigen ständigen Mitglieder des Gemeinderates 6500, diejenige der nichtständigen Mitglieder des Gemeinderates 1200 Franken. Die Direktoren der industriellen Betriebe beziehen 7000, die übrigen höheren Beamten 5000—6000 Franken jährlich.

Der Stadtpräsident und die übrigen ständigen Mitglieder des Gemeinderates dürfen neben ihrem Amte keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Das gleiche gilt für die Beamten. Dagegen gehören gewöhnlich der Stadtpräsident und einzelne ständige Gemeinderäte den Verwaltungsräten derjenigen Eisenbahngesellschaften, bei denen eine Aktienbeteiligung der Gemeinde besteht, an.

Bis zu der Gemeinderevision von 1885/87 war die Entschädigung an den Stadtpräsidenten und an die Mitglieder des Gemeinderates so niedrig bemessen, daß es tatsächlich vermögenslosen Bürgern nicht möglich war, an leitender Stelle sich zu betätigen. Diese Stellen wurden demnach auch als Ehrenämter betrachtet. Auf die Dauer wäre aber die Besetzung der Stellen sehr schwierig geworden und die wachsende Ausdehnung der Stadt ließ einen festen Zusammenhang und eine intensive Tätigkeit in der Leitung der Gemeindegeschäfte als durch die Verhältnisse geboten erscheinen. Es wurden deshalb die jetzigen Einrichtungen und Besoldungsansätze schon durch die Gemeindeordnung vom 11. Dezember 1887 eingeführt.

Die Subaltern- und Unterbeamten wurden bis zu der Gemeinderevision von 1899 ohne bestimmte Amtsdauer angestellt, so daß sie eigentlich jederzeit versetzt oder entlassen werden konnten, wenn schon tatsächlich nur mit äußerster Schonung von diesem Rechte Gebrauch gemacht wurde. Jetzt sind sie in bezug auf Wahl, Amtsdauer und Entlassung, Vorrücken in der Besoldung im Verhältnis zu dem Dienstalter, Urlaub, Besoldungsgenuß im Krankheitsfalle und Sterbequartal vollständig den höheren Beamten gleichgestellt und es ist auch einzig in dieser Hinsicht, daß sich ein Einfluß der Subalternbeamten auf die Gemeindeverwaltung überhaupt fühlbar gemacht hat.

IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung.

Die rechtliche Stellung des Gemeindevorstandes (Gemeinderat) zu der Gemeindevertretung (Stadtrat) wird bestimmt durch die Art. 36 und 40 der Gemeindeordnung. Der Stadtrat führt die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung und trifft die hierfür erforderlichen Anordnungen. Er beschließt im übrigen endgültig über alle Angelegenheiten, welche die Kompetenz des Gemeinderates übersteigen, sofern sie nicht der Gemeindeabstimmung unterstellt werden müssen. In diesem letzteren Falle setzt er den Wortlaut der Vorlagen an die Gemeinde fest.

Der Gemeinderat besorgt die Gemeindeverwaltung innerhalb der ihm zustehenden Kompetenzen. Er begutachtet alle vom Stadtrat zu behandelnden Geschäfte und stellt seine Anträge. Ihm liegt die Handhabung der Gemeindereglemente und der Ortspolizeiverordnungen ob, sowie die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen der Staatsbehörden, soweit dieselbe den Gemeinden übertragen ist. Er wählt alle Gemeindebeamten, deren Ernennung nicht dem Stadtrate zusteht.

Bis zu der Gemeinderevision von 1885/87 war der Stadtpräsident (Bürgermeister) Vorsitzender der Gemeindevertretung. Dieses Verhältnis hat jetzt aufgehört, wie denn überhaupt der Einfluß des Gemeindevorstandes auf die Gemeindevertretung ganz von dem Ansehen und der Stellung des Stadtpräsidenten und der übrigen Mitglieder des Gemeinderates in den politischen Parteien, denen sie angehören, und in der Bevölkerung abhängt.

Ein Konflikt des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung

brach im Jahre 1900 aus Grund bedeutender Kreditüberschreitungen bei der Ausführung großer Um- und Neubauten aus. Die Gemeindevertretung ließ eine Streitverkündung an den Stadtpräsidenten und die Mitglieder des Gemeinderates, denen er die Schuld an den Kreditüberschreitungen beimessen zu sollen glaubte, ergehen, als vorbereitende Maßnahme auf die Einreichung einer Schadensersatzklage. Der Konflikt wurde jedoch von der Gemeinde beigelegt, indem sie den vorgelegten Abrechnungen über die ausgegebenen Bausummen in der Gemeindeabstimmung vom 10. Februar 1901, wenn auch nur mit schwachem Mehr, die Genehmigung erteilte. In andern Fällen, in denen keine zivilrechtliche Haftpflicht geltend gemacht werden könnte, hätten die Verwaltungsbehörden des Staates, in erster Linie der Regierungsstatthalter und in oberer Instanz der Regierungsrat, einen ausgebrochenen Konflikt zu schlichten. Diese Pflicht ist ein unmittelbarer Ausfluß des Aufsichtsrechtes des Staates über den Gang der Gemeindeverwaltung.

Die treibenden Ursachen des Fortschrittes liegen offenbar in dem Gemeindevorstand oder Gemeinderat. Es ist dies nach den durch die Gemeindeordnung dem Gemeinderate zugewiesenen Aufgaben gegeben, denn es ist der Gemeinderat, der die Verwaltung besorgt und die Vorlagen an den Stadtrat feststellt; es fällt ihm also die Initiative zu. Hingegen kommen auch in dieser Beziehung die Charaktereigenschaften und politische Reife, die Gewandtheit in der Anbequemung an das Temperament eines beratenden Körpers und die Unterstützung der eigenen Partei wesentlich in Betracht, da jedem Gemeindevertreter die Möglichkeit geboten ist, auf dem Wege der Motion und der Interpellation Tagesfragen im Stadtrate zur Behandlung zu bringen und dadurch selbst, mit Hilfe der Tagespresse, zu einem treibenden Element in der Gemeinde zu werden. So ist die Behandlung und Einführung der Verhältniswahl, diese staatsmännische Tat des letzten Dezenniums, aus der Initiative nicht etwa des Gemeinderates, der im Gegenteil gegen diese Neuerung sich wenigstens anfänglich passiv und ablehnend verhielt, sondern von Gemeindevertretern hervorgegangen, die es verstanden, den hierfür geeigneten Zeitpunkt zu erfassen und auszunützen. Ein anderes Moment, welches dazu beitragen kann, die Initiative oder treibende Kraft von dem Gemeindevorstande weg in die Gemeindevertretung zu versetzen, liegt in der unter Umständen etwas fesselnden Rücksichtnahme auf den Stand der Gemeindefinanzen, die dem Gemeindevorstand eine starke Zurückhaltung auferlegen kann, während Gemeindevertreter, die sich von einer in der öffentlichen Meinung sich kundgebenden Strömung getragen fühlen, schon eher sich darüber hinwegsetzen

werden. Aber genau nach den Voraussetzungen der Gemeindeordnung liegt die Initiative im allgemeinen bei dem Gemeindevorstand oder Gemeinderat.

Die Ergänzung des Magistrats aus den Gemeindevertretern erfolgt vermittelst der Bestellung der ständigen Kommissionen, die den verschiedenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung beigegeben sind. Allerdings werden diese Kommissionen nicht ausschließlich, aber doch vorwiegend aus Gemeindevertretern bestellt. Ihre rechtliche Stellung im Gemeindeorganismus ist nicht diejenige eines Kollegiums, das die Entscheidung zu geben hat, vielmehr stehen sie dem Vorsteher der Verwaltungsabteilung, der immer Mitglied des Gemeindevorstandes ist, mitberatend und auch überwachend zur Seite. Und in diesem Rahmen ist ihre Wirksamkeit eine vortreffliche. Es ist allerdings ein gemischtes System, eine Art Mittelding zwischen der Entscheidung durch Kollegien und der Einzelleitung eines ganzen Geschäftszweiges. Allein an der Fassung eines sofortigen Entschlusses, wenn in einem gegebenen Falle rasch gehandelt werden muß, ist der Vorsteher der Verwaltungsabteilung nicht gehindert, während die Kollegialberatung, so oft die Zeit es erlaubt und die Wichtigkeit des Gegenstandes schon mit Rücksicht auf die Verantwortlichkeit des Vorstehers der Verwaltungsabteilung gegenüber der Gemeindevertretung es ratsam erscheinen läßt, ganz wesentlich zu der angemessenen Beachtung aller mitsprechenden Faktoren und zu der Reife der dem Gemeindevorstand und durch ihn der Gemeindevertretung einzureichenden Anträge beiträgt.

Mit der Verhältniswahl, ergänzt durch das kumulative Votum und mit der Beigabe ständiger, hauptsächlich aus Gemeindevertretern bestellten Kommissionen, die den Vorstehern der Verwaltungsabteilungen mit ihrem Rate beistehen und deren Geschäftsführung aus eigener Wahrnehmung kennen lernen, erhält die Geschäftsleitung das Gepräge einer mit Ruhe und Besonnenheit arbeitenden Verwaltung, die ebenso vor Übereilung geschützt, als sie jedenfalls nur selten in den Fehler verfallen wird, durch einseitige Gesichtspunkte sich irre leiten zu lassen.

Die Ähnlichkeit der rechtlichen Stellung des Gemeindevorstandes oder Gemeinderates zu der Gemeindevertretung oder Stadtrat einerseits und der Stellung der Regierungsbehörde zu dem Großen Rate oder Landtage anderseits ist unverkennbar, denn auch die Staatsverfassung bedient sich für die Festprägung und Abgrenzung der Aufgaben der beiden Staatsbehörden gleichwertiger Ausdrücke wie die Gemeindeordnung für die Gemeindebehörden. Der Große Rat führt die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung, er genehmigt den Verwaltungsbericht und die Staats-

rechnung, er hat über alle Gegenstände zu beraten, welche der Volksabstimmung unterliegen (in der Gemeinde tut es der Stadtrat); er beschließt über Ausgaben, welche die Kompetenz des Regierungsrates übersteigen, sowie über die Errichtung öffentlicher Stellen und die Bestimmung ihrer Besoldung — alles Befugnisse, die im Rahmen der Gemeindeangelegenheiten und für die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung vom Stadtrat ausgeübt werden. Der Regierungsrat sodann besorgt die Staatsverwaltung; er wählt die ihm untergeordneten Beamten, deren Wahl nicht einer andern Behörde (dem Großen Rate) übertragen ist; er vollzieht alle Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Großen Rates; er berät alle Gesetze, Dekrete und sonstigen Geschäfte vor, die er entweder von sich aus an den Großen Rat zu bringen gedenkt, oder deren Vorberatung ihm vom Großen Rat aufgetragen wird (Art. 26 und 36, 37, 38 sowie 41 der Staatsverfassung). Der Parallelismus zwischen Staats- und Gemeindebehörden trifft in allen diesen Beziehungen zu. Der Stadtrat mit seiner Geschäftsprüfungskommission steht zu dem Gemeinderate in der gleichen Rechtsstellung wie der Große Rat mit der Staatswirtschaftskommission zu der Staatsregierung. Wenn abgesehen von dem Geschäftsumfang, der bei den Staatsbehörden größer ist als bei den Gemeindebehörden, ein Unterschied in der materiellen Geschäftssphäre hervorgehoben werden soll, so ist es der, daß weit mehr Gesetzesvorschriften vom Großen Rat als städtische Verordnungen vom Stadtrat durchberaten und festgestellt werden, indem die gesetzgeberische Tätigkeit des Großen Rates immer noch, unbeschadet des Umsichgreifens der Bundesgewalt, ein weites Feld vor sich hat, während der städtischen Vorschriften privatrechtlichen Inhalts sowie derjenigen, welche den Bürgern erhebliche Leistungen auferlegen und die aus diesem Grunde nach Art. 4 lit. c der Gemeindeordnung vom Stadtrat behandelt werden müssen, nur wenige sind.

V. Heranziehung der Bürger zu anderweitigen städtischen Ehrenämtern.

Die Pflicht zur Annahme von nichtbesoldeten Gemeindebeamtungen (städtischen Ehrenämtern) ergibt sich aus den §§ 33 und 34 des kantonalbernischen Gemeindegesetzes vom 6. Dezember 1852, die folgendermaßen lauten: § 33. Jeder Gemeindegenosse, der in eine Gemeindebehörde oder zu einer Gemeindebeamtung oder in eine Armen- oder Spendkommission gewählt wird, ist verpflichtet, die Stelle zwei Jahre lang zu be-

kleiden; es sei denn, daß er einen Entschuldigungsgrund anzuführen habe. Ausgenommen hiervon sind diejenigen Beamtungen, welche spezielle Kenntnisse voraussetzen. § 34. Als Entschuldigungsgrund gelten: 1. öffentliche Beamtungen, namentlich die Stellen eines Regierungsrates, Oberrichters, Regierungsstatthalters, Gerichtspräsidenten, Staatsanwaltes; 2. das Alter von 60 Jahren; 3. Gesundheitsumstände und Verhältnisse, welche den Gewählten verhindern, die Geschäfte der Stelle, an die er gewählt worden, zu besorgen. Wer zwei Jahre lang eine Stelle in einer Gemeindebehörde oder eine Gemeindebeamtung bekleidet, hat während der folgenden zwei Jahre das Recht, eine fernere Wahl für die gleiche Stelle oder Beamtung abzulehnen.

Die Bürger, die zu solchen Ehrenämtern herangezogen werden, gehören den verschiedenen Schichten der Bevölkerung (es sind darunter auch Angestellte) an, mit Ausschluß jedoch der eigentlichen Arbeiter, denn wer von der Handarbeit lebt, dem gebricht es an Zeit. Dagegen werden Ehrenämter (insbesondere in der Armenverwaltung) Frauen übertragen. In der Aufsichtskommission der städtischen Armenanstalt sitzen zwei Frauen, die an allen Beratungen teilnehmen, aber hauptsächlich über die Küche und die Wäsche Aufsicht führen. Zu allen Bezirksausschüssen der Ortsarmenpflege, die mit den Armenbesuchen, mit der Ausmittlung des Bedarfs und mit der Antragstellung hinsichtlich der Art und des Betrages der Unterstützung beauftragt sind, werden Frauen herangezogen. In allen Primarschulen sind es Frauenkomitees, die über den Unterricht in Handarbeiten für Mädchen Aufsicht führen. Ebenso wurde bei Errichtung des städtischen Arbeitsamtes im Jahre 1888 die Frauenabteilung einem Frauenkomitee unterstellt, das aber nach einem Jahr von selbst sich auflöste mit der Erklärung, die Sache laufe gut und für ein eigenes Frauenkomitee sei zu wenig Beschäftigung.

In unserm kleinen Volksstaate, in welchem die Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten ein reges Interesse nehmen, verdient das System, Bürger in möglichst weitem Umfang zur Übernahme von Ehrenämtern heranzuziehen, vor der Anstellung besoldeter subalterner Beamten unbedingt den Vorzug, denn es wird bei der Heranziehung von Bürgern eine Summe von Lebenserfahrung, Liebe zur Sache und Hingebung in der Erfüllung der gestellten Aufgabe verwertet, die bei Subalternbeamten niemals in gleichem Maße zu finden wäre.

VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Gemeinden.

Die Eingemeindung von Landorten (die Vereinigung bestehender Gemeinden unterliegt nach Art. 63 Absatz 2 der Staatsverfassung des Kantons Bern der Genehmigung des Großen Rates) ist nicht erfolgt und wird nicht beabsichtigt. In den Landorten in der Umgebung Berns ist die Landwirtschaft vorherrschend, die in der Stadt einen beständigen und lohnenden Absatz findet. Die Industrie in den die Stadt Bern umgebenden Landgemeinden ist, wenn man von der Ausbeutung der in der Nähe Berns, aber schon auf dem Gebiet einer Landgemeinde gelegenen Baustеingruben und von der im Regiebetrieb der Bundesregierung befindlichen Pulverfabrik absieht, nicht von großem Belang. Vielfach kommt es zwar vor, daß in der Stadt Bern beschäftigte Arbeiter in Landgemeinden sich einmieten oder sich daselbst ein eigenes Heim einzurichten suchen; allein Zumutungen wegen Übernahme bezüglicher Leistungen oder der Zusage einer Gewähr sind aus diesem Grunde niemals an die Stadtgemeinde gemacht worden. Diese Frage wäre möglicherweise an den Stadtmagistrat herangetreten, wenn man bei der Wohnungsnot, die im Spätherbst 1889 sich einstellte, dem von Magistratspersonen der nachbarlichen Stadt Freiburg (im Uechtland) gemachten Anerbieten, leere Wohnungen in Freiburg für in Bern beschäftigte Arbeiter zur Verfügung zu stellen, Gehör geschenkt hätte. Man zog es aber in Bern vor, in der eigenen Gemeinde und aus eigenen Mitteln billige Wohnungen zu erstellen, wodurch der Wohnungsnot abgeholfen wurde.

In ihrem Verhältnis zu den umliegenden Landgemeinden hat sich die Stadtbehörde von Bern immer bereit gezeigt, zu der Verlängerung der Gasleitungen oder der städtischen Straßenbahnen bis zu diesen Ortschaften die Hand zu bieten, sofern genügende Beiträge an die Erstellungs- und Betriebskosten zugesichert werden. Bis jetzt ist einzig die Verlängerung der städtischen Gasleitung nach einer hart an der Gemeindegrenze stehenden Ortschaft, in welcher eine Bierbrauerei betrieben wird, erfolgt.

Einen unmittelbaren Vorteil aus den städtischen Einrichtungen ziehen die Bewohner der umliegenden Gemeinden dadurch, daß sie ihre Kinder ohne irgendwelche Erschwerung in die Stadtschulen der Sekundar- und Mittelschulstufe schicken können. Die Erleichterung, welche die Be-

nützung besonders eingerichteter Eisenbahnzüge vor Beginn und nach Aufhören der Schul- und der Arbeitszeit unter Gewährung niedriger Fahrpreise bietet, ist aus eigenem Antrieb der Bahnverwaltungen nach dem Vorgange anderer Länder eingeführt worden.

VII. Verhältnis der Städte zu der Staatsregierung.

Die Abgrenzung der den Gemeinden gestellten Aufgaben von den der Staatsverwaltung vorgesteckten Zielen stellt sich im Kanton Bern weniger als ein Auseinanderhalten der beiderseitigen Aufgaben, denn vielmehr als eine Unterordnung der Gemeinden unter den Staat dar. Der Schnitt fällt hier nicht vertikal, sondern diagonal aus. Sämtliche kulturellen Aufgaben werden beiden zugewiesen; der Staat aber entwirft den Plan, gibt die Anleitung, fordert von den Gemeinden Anstrengungen, die er durch Beitragsleistungen unterstützt, überwacht die Ausführung und greift unmittelbar ein behufs Errichtung und Unterhaltung derjenigen Institute, die nicht vorwiegend einer einzelnen Stadt oder Ortschaft, sondern dem ganzen Lande zugute kommen.

Auf dem Gebiete des Schulwesens werden sämtliche aus Gemeindemitteln errichteten oder unterstützten Schulanstalten der Primar-, Sekundar-, Progymnasial- und Gymnasialschulstufe den Staatsgesetzen unterstellt (§ 2 des kantonal-bernischen Gesetzes vom 27. Mai 1877). Keine Ausscheidung, sondern ineinander greifende Mitwirkung von Staat und Gemeinden ist der Grundgedanke der bernischen Schulgesetzgebung. „Es ist Pflicht des Staates und der Gemeinden, die Volksschule möglichst zu vervollkommnen. Das Gesetz bestimmt das Beitragsverhältnis zwischen Staat und Gemeinden. Der Primarschulunterricht steht ausschließlich unter staatlicher Leitung" (Staatsverfassung des Kantons Bern, Art. 87). „Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, daß jedes Kind den Primarunterricht in einer öffentlichen Schule erhalten kann. Die Gemeinden sorgen für Herstellung, Unterhalt, Heizung und Reinigung der Schullokale. Wenn die Schullokale in bezug auf Unterricht und Gesundheit der Kinder den Erfordernissen nicht entsprechen, soll die (staatliche) Direktion des Unterrichtswesens die Gemeinde zu den nötigen Um- oder Neubauten veranlassen. Bei Neubauten sollen Bauplatz, Plan und Kostenanschlag vor der Ausführung von der Direktion des Unterrichtswesens genehmigt werden, ebenso die Pläne für wesentliche Umbauten. Die Leistungen der Gemeinden für die Lehrstellen werden durch das Gesetz

bestimmt. Die Gemeinden sorgen für vollständige Ausrüstung der Schullokale mit Schulgerätschaften und den gemeinsamen Lehrmitteln. Der Staat leistet an den Bau neuer oder an wesentliche Umänderungen bestehender Schulhäuser einen Beitrag von 5—10 % der Baukosten. Der Staat leistet an die Besoldung der Lehrer bestimmte Zulagen. Zur Unterstützung allgemeiner Bildungsbestrebungen, wie Schul- und Volksbibliotheken oder Erstellung und Anschaffung von Lehrmitteln verfügt die Direktion des Unterrichtswesens über einen bestimmten jährlichen Kredit. Wenn eine Gemeinde die Unentgeltlichkeit der Lehrmittel einführt, so leistet der Staat hieran einen Beitrag" (Gesetz über den Primarunterricht im Kanton Bern vom 6. Mai 1894, §§ 2, 11—14, 26, 27 und 29). Für den Sekundar-, Progymnasial- und Gymnasialunterricht gelten die gleichen Grundbestimmungen; einzig sind die Leistungen, die der Staat übernimmt, hier größer als bei dem Primarunterricht, denn der Staat zahlt in der Regel die Hälfte der Besoldung der an Sekundarschulen, Progymnasien und Gymnasien angestellten Lehrer (Gesetz über die Sekundarschulen des Kantons Bern vom 26. Juni 1856, § 8, und Gesetz vom 27. Mai 1877, § 2). Dafür leistet aber der Staat an den Neu- oder Umbau der Schulhäuser für den Sekundar- oder Gymnasialunterricht keinen höheren Beitrag als 5000 Franken in jedem einzelnen Fall. Für die Aufsicht über die Volksschulen sowohl auf der Primar- als auf der Sekundar- oder Gymnasialschulstufe werden vom Staate Schulinspektoren als vermittelnde Organe zwischen der Direktion des Unterrichtswesens und den einzelnen Schulen (Schulkommissionen und Lehrer) gewählt (Gesetz vom 6. Mai 1894, §§ 100—102, in Verbindung mit dem vom Regierungsrate erlassenen Reglement über die Obliegenheiten der Volksschulbehörden vom 5. Januar 1871, § 33). — Die Hochschule, die Lehramtsschulen und Lehrerbildungsanstalten werden vom Staate errichtet und unterhalten. Jedoch besitzt die Stadt Bern, mit Rücksicht auf die städtischen Verhältnisse, ein Lehrerinnenseminar, an welches der Staat die Hälfte der Lehrerbesoldungen beiträgt. Für die Bildung der blinden, schwachsinnigen und taubstummen Kinder, sofern nicht dieses Werk freiwillig von Vereinen geübt wird, tritt der Staat ein. Die Besserungsanstalten für Knaben und Mädchen werden ebenfalls vom Staate errichtet und geleitet.

Für den gewerblichen Fachunterricht läßt ferner der Bund — gemäß Bundesbeschluß vom 27. Juni 1884 — seine Mitwirkung eintreten. Er leistet daran einen Jahresbeitrag bis auf ein Drittel der Betriebskosten. In die übrigen zwei Drittel teilen sich der Kanton und die betreffenden

Gemeinden oder Schulvereine. Diese letzteren (die Gemeinden oder Schulvereine) haben für die Beschaffung der erforderlichen Lokale zu sorgen, die aber für die Berechnung des Bundesbeitrages nur, sofern es die Verzinsung und Amortisation der Baufumme oder den Mietzins, wenn die Lokale gemietet sind, betrifft, in Betracht gezogen werden dürfen. Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens wirkt die Einwohnergemeinde der Stadt Bern, unter Mithilfe der Bürgergemeinde und der bürgerlichen Zunftgesellschaften, bei dem vom Kanton errichteten Gewerbemuseum und bei der von einem Verein ins Leben gerufenen Handwerker- und Kunstgewerbeschule mit; sie unterhält sodann im Verein mit Bund und Kanton die von ihr errichteten bernischen Lehrwerkstätten für Mechaniker, Schreiner, Schlosser und Spengler. Der Kanton wählt eine Anzahl Vertreter in die Aufsichtskommission, der Bund sodann übt die Aufsicht durch den technischen Experten des Schweizerischen Industriedepartementes aus. So oft an Bildungsanstalten irgendwelcher Art Beiträge des Bundes oder des Kantons bewilligt werden, lassen die Bundes- und Kantonsbehörden sich die Jahresrechnungen und Jahresberichte sowie den jährlichen Voranschlag als Grundlage für die Bemessung der Staats- und Bundesbeiträge vorlegen.

Aus diesen rechtlichen Verhältnissen und Rechtsstellen hebt sich der leitende Gedanke deutlich hervor. Auf dem Gebiete der Volkserziehung ist der Staat (Bund oder Kanton) das treibende Element. Er steckt das Ziel vor, entwirft den Plan, wie dieses Ziel zu erreichen ist, treibt die Gemeinden (in einzelnen Fällen auch die Schulvereine, die für bestimmte Aufgaben sich bilden, zu deren Erfüllung sie aber die Hilfe des Staates beanspruchen) zur Tätigkeit an, unterstützt die gemachten Anstrengungen durch Beitragsleistungen, behält sich aber die Genehmigung der getroffenen Einrichtungen vor und beaufsichtigt alles, was vorgenommen wird.

Bei der Verteilung der Bundessubvention an die Volksschule bestimmen die Staatsbehörden (der Große Rat und der Regierungsrat des Kantons Bern), in welchem Maße die einzelnen Gemeinden daran teilhaben und für welchen Zweck sie ihr Betreffnis verwenden sollen (Dekret des Großen Rates des Kantons Bern vom 30. November 1904). — Ebenso verfügen die Staatsbehörden über die Verwendung des Alkoholzehntels oder Anteils von 10 % an den Erträgnissen des ein Bundesregal bildenden Alkoholmonopols, womit das Gebiet der vorbeugenden Maßnahmen gegen die Armut betreten wird.

Die Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893 erklärt in ihrem Artikel 91, daß die öffentliche Armenpflege die gemeinschaftliche Aufgabe allfälliger Armenvereine sowie des Staates und der Gemeinden sei. Der Staat werde für möglichste Beseitigung der Ursachen der Verarmung, für Ausgleichung der Armenlast und für Entlastung der Gemeinden sorgen. Das Gesetz vom 28. November 1897 sodann überbindet die jeweilige Aufnahme des Armenetats und die Versorgung der Armen unter Zusicherung der Mithilfe des Staates den Gemeinden. Der Staat schreibt vor, in welcher Weise und in welchem Umfang die Versorgung der Kinder und der dauernd Unterstützten zu erfolgen hat, und welche Aufgabe der Armenpflege der vorübergehend Unterstützten zufällt. Der Staat leistet daran Beiträge. Als vorberatende und antragstellende Behörde für die Festsetzung des Staatsbeitrages an die einzelnen Gemeinden, für die in Fällen von Mißachtung gesetzlicher Vorschriften und von Pflichtvernachlässigungen gegen die fehlbaren Gemeinden zu erlassenden Verfügungen sowie als Aufsichtsbehörde über die Armenanstalten wird eine kantonale Armenkommission gewählt; für die unmittelbare Überwachung der Gemeindebehörden, denen sie ratend an die Hand gehen und sich überzeugen sollen, daß die Hilfe in zweckmäßiger Weise, zu rechter Zeit und in begründetem Maße geleistet wird, werden Armeninspektoren vom Regierungsrate ernannt. So sind auch auf dem Gebiete der Armenpflege die Staatsbehörden die vorschreibenden, leitenden, ratenden, unterstützenden und überwachenden, die Gemeindebehörden die vollziehenden Organe. Von den bernischen Armenanstalten sind nur die einen vom Staate, die andern von Gemeinden errichtet worden; die staatliche Überwachung erstreckt sich aber auch auf diese letzteren.

Im Straßen- und Brückenbau wird unterschieden zwischen den, den Verkehr mit dem Ausland, mit anderen Kantonen, zwischen den einzelnen Landesteilen unter sich und mit der Hauptstadt vermittelnden Haupt- und Landstraßen und den übrigen Verkehrsverbindungen; diese letzteren werden unter Umständen, z. B. als erster Schritt zu einer beabsichtigten Überbauung, von beteiligten Grundbesitzern, in den meisten Fällen aber von den Gemeinden erstellt. Wenn solche Wegverbindungen oder Gemeindestraßen oder Brücken eine wesentliche Verkehrserleichterung und allgemein gewünschte Verbesserung der öffentlichen Verkehrsverhältnisse herbeiführt, leistet der Staat daran einen Beitrag. Die wegleitenden Vorschriften über die Erstellung und den Unterhalt der Straßen werden vom Staate erlassen.

Auf dem Gebiete des Schwellenbaues und des Eindämmens der Wasserläufe läßt bei allen größeren Wasserläufen der Staat die Arbeiten selbst ausführen; dagegen werden die Gemeinden, in Vertretung der beteiligten Grundbesitzer, zu Beitragsleistungen herangezogen. — Gesetz vom 3. April 1857.

An dem Ausbau des bernischen Eisenbahnnetzes beteiligt sich der Staat nach Maßgabe des bezüglichen in der Volksabstimmung vom 28. Februar 1897 genehmigten Großratsbeschlusses. Für den Durchstich der Berner Alpen, die größte Aufgabe der nächsten Zukunft, wird die Mitwirkung des Staates und der Stadt Bern von vorherein in Aussicht genommen.

Nirgends, weder in der Erfüllung kultureller Aufgaben, noch auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Entwicklung wird zwischen Staat und Gemeinden ausgeschieden; vielmehr tritt überall das Bestreben nach harmonischem Zusammenwirken beider hervor. Der Bund tut das gleiche in seinem Verhältnis zu den Kantonen: während des letzten Jahrzehntes namentlich bei dem Simplontunnelbau und jetzt wieder bei Errichtung der Schweizerischen Nationalbank. Dieser tief in der Schweizergeschichte wurzelnde föderative Zug macht sich auch in der Art, wie die Aufgaben der Neuzeit aufgefaßt und durchgeführt werden, immer wieder geltend.

Dieses gemeinschaftliche Vorgehen ist fruchtbringend; die vorhandenen Kräfte werden dadurch geweckt, angespornt und in Atem gehalten; nur wird dabei der städtischen Autonomie kein weiter Spielraum gelassen. Frei und nach eigenem Ermessen, zur Erlangung selbst gewählter Ziele handelt eine bernische Gemeinde nur dann, wenn sie ohne Hintansetzung der durch die staatlichen Grund- und Verwaltungsgesetze gestellten Aufgaben und ohne daß sie weder die Hilfe des Staates beanspruchen, noch das eigene Kapitalvermögen angreifen muß, — denn zu diesem letzteren müßte wiederum die Genehmigung der Regierung nachgesucht werden, — ganz aus eigenen Mitteln oder mit Unterstützung einzig der Einwohner- und der Bürgerschaft, ein Werk selbständig durchführen und neue Einrichtungen schaffen kann. Es ist dies in der Stadt Bern in den letzten drei Jahrzehnten geschehen:

auf dem Gebiete der Kunstbestrebungen: bei dem Ausbau des bernischen Münsters. — Derselbe ist das Werk der Einwohner- und der Bürgergemeinde, der bürgerlichen Zunftgesellschaften, der Gesamt-

kirchgemeinde, des Münsterbauvereins und mehrerer hochgesinnter Bürger;

auf wissenschaftlichem Gebiete: der Bau und die innere Ausstattung des naturhistorischen Museums, eine Leistung der Bürgergemeinde;

auf kirchlichem Gebiete: der Bau der Johannes- und der Pauluskirche (erstellt von der Gesamtkirchgemeinde der Stadt Bern);

auf dem Gebiete der sozialen Bestrebungen: Errichtung des Arbeitsamtes und der Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit, Erstellung billiger Wohnungen, Unterstützung der Bildungsbestrebungen und insbesondere der Fachkurse der Arbeitergewerkschaften durch die Gewährung jährlicher Beiträge, sowie durch diejenige eines unverzinslichen Darlehns an das Volkshaus;

auf dem Boden der gesellschaftlichen Verhältnisse: der Bau eines neuen Kasinos. — Das neue Kasino wird von der Bürgergemeinde erstellt, der Bauplatz aber von der Einwohnergemeinde angewiesen, die auch die Straßen- und Platzanlagen in der Umgebung des neuen Gebäudes ausführen läßt;

auf dem Gebiete der Wohlfahrtseinrichtungen: die Vergemeindung und Erweiterung der Gasfabrik, der Wasserversorgung, der Straßenbahnen; der Ausbau der Wasserwerke an der Aare, die Einführung und Verteilung des elektrischen Lichtes, sowie des Kraftstromes für Elektromotoren;

auf dem Gebiete der Krankenpflege: der Zieglerspital, das Werk eines hochgesinnten Bürgers (steht unter Verwaltung der Einwohnergemeinde);

auf dem Gebiete der Armenpflege: die städtische Armenanstalt. — Hier wird die Oberaufsicht vom Staate ausgeübt, wie übrigens über alle Armenanstalten in bernischen Landen;

auf dem Gebiete der Gesundheitspflege: der Ausbau der Kanalisation in der inneren Stadt, sowie die Erstellung von Kloakennetzen in den vorstädtischen Quartieren, nach dem bei der topographischen Lage der Stadt Bern auf hügelartigem Gelände, durchzogen von dem rasch fließenden Strom der Aare, gegebenen Systeme des tout à l'égout.

Es wäre aber noch viel, sehr viel zu tun, und da begegnet man immer wieder der Schwierigkeit der Beschaffung neuer Geldmittel, woran das einseitig zum Vorteile des Staates durchgedachte und aufgebaute bernische Steuersystem schuld ist. In zutreffender Weise definiert der französische Nationalökonom, Anatole Leroy-Beaulieu, die die beiderseitigen Interessen des Staates und der Gemeinden berücksichtigende Ausscheidung

der Steuerarten mit den Worten: Les impôts de répartition à l'Etat, les impôts de quotité à la commune. Nach diesem volkswirtschaftlich wohlerwogenen Grundsatze, von dem aber kaum zu erwarten ist, daß er jemals im Kanton Bern zur Anwendung kommen wird, würden die Steuern auf das Grundeigentum (Grundsteuer) und auf die durch Grundpfänder versicherten Forderungen, über die notarielle Urkunden aufgenommen und in die Grundbücher eingetragen werden, dem Staate, die Incometax (Einkommensteuer) dagegen und mit ihr die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die auch den Charakter eines Impôt de quotité an sich trägt, den Gemeinden zufallen.

Auf dieser Grundlage könnte die Stadt Bern, nachdem der Staat hier wie in allen Landesteilen seine Steuern erhoben, der Einwohnerschaft für städtische Zwecke diejenigen Lasten auferlegen, die notwendig sind, um die wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben eines fortschrittlichen Gemeindewesens ganz zu erfüllen. Sie wäre frei und könnte ungehindert an die Steuerwilligkeit und Opferfreudigkeit der Einwohnerschaft appellieren. Nach dem bernischen Steuersystem aber hat sie gebundene Hände, denn abgesehen von zwei Nebeneinnahmen: 1. der Hundetaxe, bei der aber die Gemeinde nicht einmal bestimmen darf, wie hoch sie gehen will, indem der Staat im Gesetze selbst ausdrücklich das zulässige Maximum festsetzt und niedrig genug bemißt (Gesetz vom 25. Oktober 1903, Art. 1), sowie abgesehen 2. von der Illuminationsabgabe, die aber einzig für Zwecke der öffentlichen Beleuchtung bestimmt ist, — kann sie, wie jede andere bernische Gemeinde, nur in der Form eines Zuschlages zu den Staatssteuern Centimes additionnels für ihren eigenen Haushalt erheben. Keine bernische Gemeinde darf anders vorgehen als auf Grund des einheitlichen Steuerregisters, welches ein Staatssteuerregister ist, so daß, einige Ausnahmen abgerechnet, auf die hier einzutreten zu weit führen würde, keine anderen Steuerobjekte gemeindepflichtig sind, als diejenigen, für die schon dem Staate Tribut zu zahlen ist.

Der Vorteil dieses Verfahrens für den Staat ist in die Augen springend; er nimmt den Rahm für sich weg. Gegen eine Entschädigung, bei welcher er billiger wegkommt, als wenn er eigene Steuereinzieher bestellen müßte, legt er den Gemeinden die Pflicht auf, die Verzeichnisse der Steuerobjekte und der Steuerpflichtigen aufzunehmen, diese Rödel nachzuführen, den Wert jedes Grundstückes oder Gebäudes zu bestimmen, die Einkommensteuerpflichtigen einzuschätzen, die Steuerbeträge zu erheben und mit ihm (dem Staate) abzurechnen. Die bis ins einzelne gehende Aufsicht und, falls Beschwerden der Steuerpflichtigen an ihn gelangen, den Entscheid

über dieselben behält sich der Staat vor. Überdies läßt er alle zehn Jahre durch eigens dafür bestellte Ausschüsse bestimmen, welche Grundsteuerschatzungssummen in den einzelnen Landesteilen und Gemeinden erreicht werden können und sollen. Bei der Anwendung solcher Maßnahmen kann der Staat ruhig sein; mit einem möglichst geringen Kostenaufwand ist er sicher, daß kein Steuerobjekt und kein Steuerpflichtiger entschlüpfen, sowie daß keine Steuerschatzung zu niedrig ausfallen wird. Im Gegenteil, die größeren Gemeinden, und allen andern voran die Hauptstadt Bern, sind förmlich darauf angewiesen, mit der Schatzung der Grundstücke, der Gebäude und des Einkommens ziemlich hoch zu gehen, weil sie auf keinem andern Wege dazu gelangen, genügend hohe Steuern zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse zu beziehen. Und hier tritt der ganze Nachteil dieses Systems für die Gemeinden zu Tage: die Höhe der Schatzungen wird nämlich wegen ihrer Doppelwirkung auf Staats- und Gemeindesteuer von den Steuerpflichtigen als ein Druck empfunden, der sie veranlaßt, jeden Antrag auf Erhöhung des Steueransatzes oder auf Einführung neuer Steuerarten zu verwerfen.

Auf dem angegebenen Wege der Erhöhung der Steuerschatzungen ist man schon so weit gekommen, daß an Staatssteuern von der Stadt Bern für sich allein $^8/_{10}$ derjenigen des ganzen Kantons bezahlt werden, während das beidseitige Verhältnis nach der Bevölkerungsziffer wie $1 : 8^1/_2$ ist. Die Stadt Bern zahlt also beinahe das Dreifache von dem, was sie nach der Bevölkerungsziffer zu bezahlen hätte. Noch greller tritt das Mißverhältnis hervor, wenn man der Verteilung der Steuerlast statt der Bevölkerungsziffer das steuerpflichtige Gebiet, die nutzbare Grundfläche gegenüberstellt, indem das Verhältnis in diesem Falle wie 3 zu 536 sich gestaltet. 3120 ha bilden nämlich die nutzbare Grundfläche der Gemeinde Bern, während die produktive Gesamtfläche des Kantons (mit Einschluß der Gemeinde Bern) 536 870 ha umfaßt. Die städtische Entwicklung wird durch diese einseitige Steuerbelastung erschwert.

Wenn man sich von den allgemeinen Steuern ab, zu den besonderen Steuerarten wendet, findet man da etwa ein für die Gemeinden günstigeres Verhältnis? — Bewahre. Zwar fällt von den für Erteilung der Bewilligung zum Kleinverkauf geistiger Getränke bezogenen Gebühren nur die eine Hälfte in die Staatskasse, die andere Hälfte dagegen in die Kasse derjenigen Einwohnergemeinde, in deren Bezirk der Kleinverkauf stattfindet. Allein schon bei den Wirtschaftspatentgebühren nimmt der Staat von vornherein (quia nominor leo) $^9/_{10}$ für sich weg und die Gemeinde bekommt für Schul- oder Armenzwecke einen ganzen Zehntel.

Ebenso bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer, — und hier kann die Gemeinde nicht einmal frei über den ihr überlassenen Zehntel für ihre laufenden Bedürfnisse verfügen, sondern der Staat tritt wieder als Erzieher auf und spricht zur Gemeinde: Deinen Zehntel darfst Du dann einzig zur Äuffnung des Schulgutes verwenden. — Enger kann die Schranke der Gemeindeautonomie wohl kaum gezogen werden.

Die vorstehenden Ausführungen stützen sich auf das Gesetz über die Vermögenssteuer vom 15. März 1856, §§ 63—70, sowie auf die Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz (vom 20. August 1856), §§ 5, 19, sowie 25—27, 28—29, 40—41; ferner auf das Gesetz über die Einkommensteuer vom 18. März 1865, §§ 10—12, 26—28, 30 und 33, sowie auf die Vollziehungsverordnung zu diesem Gesetz (vom 2. August 1866), §§ 13 und 17—20; ferner auf das Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 4. Mai 1879 § 6, auf das Gesetz über das Wirtschaftswesen und den Handel mit geistigen Getränken vom 15. Juli 1894 §§ 12 und 39; endlich auf das Gesetz über das Steuerwesen in den Gemeinden vom 2. September 1867, § 4, der folgendermaßen lautet: „Die Gemeindesteuer wird auf der Grundlage der Staatssteuerregister erhoben, in der Weise, daß diese Steuerregister sowohl hinsichtlich der Schatzung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens, als auch in betreff der der Steuerpflicht unterworfenen Personen und Sachen Regel machen. Die Anlage der Steuer hat nach dem nämlichen Maßstabe zu geschehen, welcher für die Staatssteuer festgesetzt ist."

Die einander gegenüber gestellten Zahlenangaben betreffend die Bevölkerungsziffer und die produktive Bodenfläche der Gemeinde und des Kantons Bern werden den im Abschnitte I enthaltenen Zusammenstellungen entnommen. Die von dem Gemeindevorstand und der Gemeindevertretung beantragte Erhöhung der Gemeindesteuern für die Stadt Bern wurde verworfen in der Gemeindeabstimmung vom 19. Dezember 1879 mit großem Mehr, 18. Dezember 1898 mit 2951 gegen 2268 Stimmen; die Einführung einer neuen Steuer als Beitragspflicht der Grundeigentümer bei der Erstellung neuer oder wesentlichen Verbesserung bestehender Verkehrswege und Plätze wurde in der Gemeindeabstimmung vom 19. März 1905 mit 3036 gegen 2364 Stimmen verworfen.

So wie der Steuerbezug bis ins einzelne genau überwacht wird, wird auch das Aufsichtsrecht des Staates über die Finanzgebarung der Gemeinden, sowie über die Gemeindeverwaltung überhaupt sowohl im Gemeindegesetz

vom 6. Dezember 1852 als in der Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten vom 15. Juni 1869 scharf umschrieben. „Alle Gemeinden und Gemeindebehörden stehen unter der Oberaufsicht der Regierung, welche dieselbe durch ihre Direktionen, die Staatsanwaltschaft und die Regierungsstatthalter ausüben läßt. Wenn die eine oder andere dieser Behörden Unordentlichkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens oder andere Unregelmäßigkeiten in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten wahrnimmt, so soll sie von Amtes wegen die nötigen Untersuchungen einleiten oder anordnen, und den Fall dem Regierungsrat zu Beschließung der erforderlichen Maßnahmen vortragen. Sämtliche Gemeinderechnungen unterliegen der Passation des Staates. — Wenn ein Gemeindebeamter, der eine Verwaltung führt, zu der Zeit, wo er Rechnung legen soll, nicht Rechnung legt, so soll der Gemeinderat bei seiner Verantwortlichkeit denselben schriftlich auffordern, binnen der Frist von sechs Wochen Rechnung zu legen. Läßt der Beamte diese Frist verstreichen, ohne der Aufforderung zu entsprechen, oder seine Säumnis zu rechtfertigen, so soll der Gemeinderat den Vorfall dem Regierungsstatthalter anzeigen und gegen den Beamten das Verfahren eingeleitet werden, welches nach dem Zivilgesetz gegen säumige Vormünder stattfindet. Der Regierungsrat wird die Anordnung treffen, daß die Verwaltungsrechnung durch Sachkundige zustande gebracht werde, wenn der Beamte dies nicht selbst tun kann. Gegen Mitglieder von Gemeindebehörden oder Gemeindebeamte, welche Gelder oder Effekten, die ihnen von der Gemeinde oder in deren Namen anvertraut worden, nicht auf die erste Aufforderung ausliefern, findet das nämliche Verfahren statt, welches für diesen Fall im Zivilgesetz gegen den Vormund vorgeschrieben ist. Der Regierungsrat ist befugt, unfähige oder pflichtvergessene Mitglieder der Gemeindebehörden und Gemeindebeamte einzustellen und ihre Abberufung zu beantragen. Im Falle der Einstellung hat der Regierungsrat für die provisorische Ersetzung der Betreffenden zu sorgen und überhaupt sowohl bei der Einstellung als bei der Abberufung alle notwendigen Vorkehren zu treffen, damit das Interesse der Gemeinde nicht gefährdet werde. — Der Regierungsstatthalter hat das Recht und, wenn es ihm geboten wird, die Pflicht, den Versammlungen der Gemeinden, Gemeinderäte und sämtlicher übrigen Gemeindebehörden beizuwohnen und, falls es notwendig sein sollte, zur Handhabung der Gesetze und der guten Ordnung amtlich einzuschreiten."

„Die Direktion des Gemeindewesens prüft und begutachtet die vom Regierungsrat zu behandelnden Gegenstände, welche das gesamte Verwaltungs- und das Rechnungswesen der Gemeinden betreffen. Überdies überwacht sie dasselbe unter Mitwirkung der Staatsanwälte und Regierungsstatthalter, indem sie sich von diesen Beamten die nötigen Berichterstattungen und angemessenen Anträge vorlegen läßt. Die Staatsanwälte und Regierungsstatthalter haben von allfälligen Unregelmäßigkeiten und Ordnungswidrigkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens und in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten der Direktion des Gemeindewesens Kenntnis zu geben, sobald sie solche wahrnehmen. Sie unterbreiten, gleichzeitig mit ihrem Berichte, der Direktion ihre Anträge zum Zwecke der Beseitigung der Unregelmäßigkeiten. Die Staatsanwälte sind befugt, von den Rechnungen der Gemeinden Einsicht zu nehmen. Der Regierungsstatthalter prüft sämtliche Reglemente der Gemeinden. Die Annahme neuer oder die Abänderung bestehender Gemeindereglemente unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates."

Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, §§ 2, 3, 5 und 8.

Die Staatsbehörden sind also gewappnet, um sofort einzuschreiten, wenn sie infolge erhaltener Anzeige oder aus eigener Wahrnehmung zu der Annahme Grund zu haben glauben, daß in einer Gemeinde oder Gemeindeverwaltung nicht alles in Ordnung sei. Der Gemeindeverwaltung der Stadt Bern gegenüber betreffen die Bemerkungen der Staatsbehörden soweit erinnerlich eigentlich nur die formelle Seite der Geschäftsführung, nicht materielle Beschlüsse, was leicht erklärlich ist, wenn man bedenkt, daß in den Gemeindebehörden alle Parteien vertreten, daß alle Verhandlungen öffentlich sind und daß sowohl in Vereinsversammlungen als in der Tagespresse jeder Entwurf, jede Vorlage, jeder Antrag geprüft, behandelt und zerlegt werden kann. Schließlich unterliegt jede wichtigere Vorlage der Genehmigung der Gemeinde, worin der wirksamste Schutz gegen etwaige ungebührliche Beeinflussung der Finanzgebarung durch Klasseninteressen oder politische Parteien liegt. Keine Interessengruppe und keine politische Partei ist stark genug, um ihren Willen durchzusetzen, wenn sie nicht die öffentliche Meinung oder wenigstens die Mehrzahl der stimmberechtigten Bürger für sich hat. Die öffentliche Meinung, da wo Preßfreiheit herrscht, ist für jede Aufklärung zugänglich, allein in einem dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufenden Sinne ließe sie sich auf die Dauer kaum beeinflussen.

Betreffend die Art, wie die Finanzverwaltung geführt wird, ist zu bemerken, daß Kapitalverwendungen zu unabträglichen Zwecken, wie alle Ausgaben für Schulhaus-, Straßen-, Brückenbauten oder Kanalisationsanlagen, die aus dem Gemeindevermögen entnommen werden, nicht als eine Verminderung des Gemeindevermögens betrachtet werden, sobald von vornherein für die sukzessive Deckung der Ausgabe durch jährliche Reservestellungen aus den laufenden Betriebseinnahmen der Gemeinde gesorgt wird. In diesem Falle wird die Ausgabe als vollwertiger Kapitalvorschuß unter die Aktiven der Gemeinderechnung aufgenommen.

Die Befugnisse und Obliegenheiten der Gemeindebehörden in Polizeisachen werden in der kantonal-bernischen Verordnung über die Ortspolizei — unter Berücksichtigung seither erfolgter Änderungen — umschrieben wie folgt: „Die Handhabung der Ortspolizeiaufsicht, sowie die Erlassung der dafür erforderlichen Lokalpolizeiverordnungen steht, insofern sie nicht durch Gesetze oder andere Verfügungen bereits der Zentralpolizei oder dem Regierungsstatthalter übertragen ist oder noch übertragen wird, an jedem Ort dem Einwohnergemeinderat zu. Dieser ist jedoch gehalten, sowohl die schon bestehenden als die in Zukunft zu erlassenden Polizeiverordnungen dem betreffenden Regierungsstatthalter zur Genehmigung oder allfälligen Abänderung vorzulegen, welcher, wenn dadurch höhere Bußen als 15 Franken oder mehr als ein Tag Gefangenschaft auf Widerhandlungen gesetzt werden, dieselben der Genehmigung des Regierungsrates unterwerfen wird.

Die der unmittelbaren Aufsicht und Besorgung des Einwohnergemeinderates unterworfenen Polizeigegenstände sind: I. In Hinsicht der Sachpolizei: Die Sorge für die feuerfeste, solide und anständige Bauart der Gebäude; die Vorschriften und erforderlichen Mittel zur Verhütung von Feuersgefahr; die Löschanstalten; Aufsicht über die Straßen, Gassen, Lauben, öffentlichen Plätze und Spaziergänge, deren Beleuchtung und Reinlichhaltung; das Straßenpflaster, die Brunnleitungen und die Stadtuhren.

Die Aufsicht an Jahr- und Wochenmärkten; die Gewicht- und Maßsekung, Fleisch- und Brottaxe; die besondere Aufsicht über den Kornmarkt; die vorläufigen Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung ansteckender Krankheiten und Viehseuchen, unter der Verpflichtung, die obern Behörden davon sogleich in Kenntnis zu setzen; die Entfernung gefährlicher und schädlicher Tiere; die Aufsicht über den Verkauf, Kauf und Gebrauch der Lebensmittel aller Art; die Polizei in

Hinsicht der Beerdigungen und Begräbnisplätze der Verstorbenen; die Bewilligung der Schauspiele, öffentlichen Bälle und Konzerte. II. In Hinsicht der Personenpolizei: Die Aufsicht und Kontrolle über die im Gemeindebezirk angesessenen Einwohner, welche eine eigene Haushaltung oder ein Gewerbe führen, sowie über die in Kondition stehenden Personen und Dienstboten; die genaue Aufsicht über den Bettel; die Maßregeln zur Verhinderung desselben; die Fortweisung der nicht ansässigen Bettler und Beschäftigung der Arbeitslosen, sowie die erste Vorsorge für ortsfremde, hilflose Personen." — Im übrigen sind die Gemeindebeamten verpflichtet, zur Handhabung der Polizei im allgemeinen kräftig mitzuwirken.

Im Einklang mit dieser letzteren Bestimmung werden im bernischen Strafprozeß, Titel III, die Einwohnergemeinderatspräsidenten (Bürgermeister) unter die Beamten der gerichtlichen Polizei aufgezählt. In dieser Eigenschaft haben sie die Anzeigen und Berichte der Polizeiangestellten oder Bürger, die ihnen eingereicht werden, entgegenzunehmen und in Folgegebung dieser Anzeigen und Berichte, sowie der ihnen vom Regierungsstatthalter zu erteilenden Aufträge sind sie zu Haussuchungen, zur Beschlagnahme von Gegenständen und sogar zur Festnahme von Angeschuldigten in dringenden Fällen ermächtigt und verpflichtet. Über die von ihnen getroffenen Anordnungen und vollzogenen Maßnahmen haben sie Protokolle aufzunehmen und die Akten möglichst rasch dem Regierungsstatthalter zuzustellen. — Dies alles geht nicht über den Begriff der Mitwirkung und Vollziehung hinaus, woraus folgt, daß die Sicherheitspolizei im wesentlichen bei dem Staate verbleibt, was auch im Sinne des bernischen Grundgesetzes liegt: „Der Regierungsrat wacht über die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Der Regierungsstatthalter besorgt unter der Leitung des Regierungsrates die Polizei in seinem Amtsbezirke." Art. 39 und 47 der Staatsverfassung.

Der aus diesen Bestimmungen sich ergebende Dualismus in der Handhabung der Polizei hat bis 1. Februar 1890 bestanden, auf welchen Zeitpunkt die Vereinheitlichung des Polizeidienstes in der Stadt Bern in der Hand der Gemeinde, welcher der Staat eine jährliche Barentschädigung vergütet, vereinbart und ausgeführt wurde. Die Vorteile dieser Vereinheitlichung, die allerdings finanziell mehr im Interesse des Staates als in demjenigen der Gemeinde liegt, bestehen darin, daß die Bürger, denen die Ausscheidung der Aufgaben des Staates und der Gemeinde in Polizeisachen nicht geläufig ist, jetzt in allen Fällen bei der Stadtpolizei Gehör

finden, was für sie eine Erleichterung ist. Ferner entwickeln die Polizeiorgane, wenn sie auf jede Übertretung, sei dieselbe sicherheits- oder ortspolizeilicher Natur, Acht zu geben haben, eine intensivere Tätigkeit als wenn ihre Kompetenzen beschnitten sind und, was die Hauptsache ist, die Handhabung der Polizei schmiegt sich vollständiger an die Charaktereigentümlichkeiten der Bevölkerung wie an die besonderen Ortsverhältnisse an, wenn sie in die Hand der Gemeinde- als wenn sie in diejenige der Staatsverwaltung gelegt wird. Auch hat man nicht gehört, daß die Polizeizustände in Bern weniger gut seien als in denjenigen Städten, in denen die Sicherheitspolizei vom Staate selbst besorgt wird.

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

121. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Fünfter Band.

Die Schweiz.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1906.

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

cd. Econ P 126.1.

122-123

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Sechster Band.

Österreich.

Mit Beiträgen von

J. Redlich, L. Spiegel, L. Vogler, C. Horáček, D. Gluth, B. Kafka, C. Vogel.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Auf der Innenseite des Umschlages wird über die bisher ausgegebenen und die später erscheinenden Bände 115 II, III, 119, 120 V und 123 Aus

Von den Schriften des Vereins für Socialpolitik sind bisher erschienen:

Die Bände 1—114 vollständig.

Von

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil I.

Band 116. **Verhandlungen in Mannheim 1905.**

Band 117. **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band I. **Königreich Preußen.** Erster Band.

Band 118. Dasselbe: Band II. **Königreich Preußen.** Zweiter Band.

Band 120. Dasselbe: Band IV, Teil I, II, III und IV. **Sachsen, Württemberg, Baden und Bayern.**

Band 121. Dasselbe: Band V. **Die Schweiz.**

Band 122. Dasselbe: Band VI. **Österreich.**

In Vorbereitung befinden sich:

Band 115. **Peters, Schiffahrtsabgaben:** Teil II u. III (Schluß).

Band 119: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band III. **Preußen.** Dritter Band.

Band 120. Dasselbe: Band IV, Teil V. **Die Hansestädte.**

Band 123. Dasselbe: Band VII. **England. — Frankreich. — Nordamerika.**

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

122. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Sechster Band.

Österreich.

Leipzig.
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Sechster Band.

Österreich.

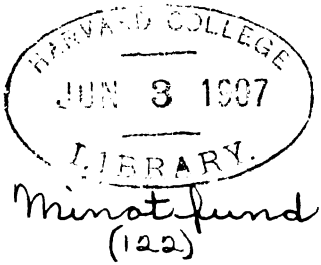
Mit Beiträgen von

I. Redlich, L. Spiegel, L. Vogler, C. Horáček, V. Gluth, B. Kaska, C. Vogel.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Econ P126.1.37



Minot fund.
(122)

Das Übersetzungsrecht wie alle andern Rechte sind vorbehalten.

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Inhaltsverzeichnis.

Österreich.

Seite

Einleitung. Von Professor Dr. Josef Redlich in Wien 1*

Das Heimatrecht und die Gemeinden. Von Professor Dr. Ludwig Spiegel in Prag. 7*

Geschichte der österreichischen Gemeindegesetzung und die Entstehung des Reichsgemeindegesetzes von 1862. Von Professor Dr. Josef Redlich in Wien. 51*

Grundzüge des geltenden österreichischen Gemeinderechtes. Von Professor Dr. Josef Redlich in Wien 89*

Wien. Von Reichsratsabgeordnetem Dr. Ludwig Vogler in Wien . . . 1

Stadtgebiet. — Bevölkerung. — Heimatrecht. — Gemeindeangehörige und Gemeindegenossen. — Bürger. — Staatsbürgerschaft. — Berufsgliederung. — Soziale Gliederung. — Gemeindeautonomie. — Gemeindevertretung. — Geltendes Gemeinderatswahlrecht. — Würdigung des Wahlsystems und historischer Rückblick. — Zusammensetzung des Gemeinderates. — Gemeindeverwaltung und ihre Organe. — Stadtrat. — Wirkungskreis des Gemeinderates. — Ausschüsse. — Bürgermeister. — Magistrat. — Städtische Diener. — Verhältnis der Organe der Gemeinde zueinander. — Bezirksvertretung. — Armenverwaltung. — Schulverwaltung.

Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Stadt Prag. Von Professor Dr. C. Horáček in Prag. 39

I. Historischer Rückblick 41

II. Das Stadtgebiet 46

III. Bevölkerungsverhältnisse. 51

IV. Wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung 58

V. Die Zusammensetzung der Stadtvertretung. 76

VI. Die Stadtverwaltung 83

Der Gemeindehaushalt. — Kommunales Verkehrswesen. — Städtische Unternehmungen.

Seite

VII. Das Armenwesen 92
VIII. Andere Zweige der kommunalen Verwaltung 93
IX. Städtische Beamten 93

Bericht über die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Stadt Prag. Von Landesausschußrat Dr. Oskar Gluth in Prag 97
I. Staatsgesetz und städtische Autonomie. Die städtischen Statuten. Reichs- und Landesgesetzgebung 99
II. Rechtliche Gliederung der Einwohnerschaft. Die Gemeindebürgerschaft. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts 103
III. Gemeindevertretung. Wahlrecht und Wahlart. Wahlkörper. Aufstellung der Wählerlisten. Wahlperioden 111
IV. Die Verwaltungsorganisation der Gemeinde 118
V. Allgemeines über den natürlichen Wirkungskreis. Die Lokalpolizei. Die Kompetenz des Magistrats in Lokalpolizeisachen. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinde. Das autonome Verordnungsrecht. 130

Graz. Von N. N. 137

Karlsbad. Von Dr. Bruno Kafka in Prag 177

Die königliche Stadt Pilsen. Von Dr. Karl Vogel, kaiserl. Rat, Sekretär der Handelskammer in Pilsen 195
I. Entwicklungsmomente 197
II. Einwohnerschaft 199
Bürgerrecht. — Verlust des Bürgerrechtes. — Brauberechtigte Bürgerschaft. — Das Wahlsystem und seine Folgen. — Größe und Vertretung. — Kommissionen der Gemeindevertretung und deren Einfluß. — Voranschlag des Stadthaushaltes. — Kommunale Parteien. — — Programm der kommunalen Parteien. — Einfluß der kommunalen Parteien. — Einfluß der politischen Parteien auf die Wahl und Tätigkeit der Gemeindevertreter. — Einfluß der Presse auf die Wahlen und die Vertretung. — Art der Kandidatenaufstellung. — Soziale Elemente der Gemeindevertretung. — Beteiligung der Gemeindevertretung. — Beteiligung der Gemeindevertretungsmitglieder an Lieferungen.
III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte 234
A. Der Gemeindevorstand. B. Besoldete Beamte.
IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung. . . . 247
V. Heranziehung von Bürgern zu anderweitigen Ehrenämtern 248
VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden 251
Das Recht der Eingemeindung mit Beziehung auf Pilsen. — Vorteile und Nachteile für die Nachbarorte durch die Stadt. — Verkehrspolitik.

Einleitung.

Von

Dr. Josef Redlich

in Wien.

Für das Verständnis des österreichischen Städteweſens iſt es notwendig, von Anfang an eine wichtige Tatſache feſtzuſtellen: dem öffentlichen Rechte Öſterreichs iſt zum Unterſchiede von den deutſchen Einzelſtaatsrechten die Zweiteilung der Rechtsordnung des Gemeindeweſens in eine Städteordnung und eine Landgemeindeordnung durchaus unbekannt. Sowohl das geltende Reichsgemeindegeſetz vom Jahre 1862 und die darauf gebauten Landgemeindeordnungen der einzelnen Kronländer enthalten die für die Gemeinden aller Art gültigen Normen, gleichviel, ob dieſe Gemeinden Dörfer, Märkte oder Städte im wirtſchaftlichen Sinne ſind, oder ob ſie in letzterem Falle Städte und Märkte genannt zu werden das Recht beſitzen auf Grund alten Herkommens, der Verleihung des Städterechtes in früheren Jahrhunderten oder des Titels einer Stadt in neuerer Zeit. So kommt es, daß z. B. für die Verwaltung einer der großen öſterreichiſchen Städte, wie Pilſen, dieſelbe böhmiſche Gemeindeordnung das ausſchließliche Geſetz bildet, nach der auch die kleinſten Landgemeinden Böhmens organiſiert ſind.

Dennoch hat ſich auch die öſterreichiſche Geſetzgebung dem Bedürfniſſe, den Städten eine beſondere Verfaſſung zu geben, nicht völlig verſchließen können; nur wird hier dieſes Bedürfnis durch Einzelgeſetzgebung befriedigt, nämlich mittels Verleihung eines ſogenannten Städteſtatuts durch die Reichs- oder Landesgeſetzgebung an die einzelne Stadt. Dieſe legislative Funktion wird ſeit dem Beſtehen der gegenwärtigen Verfaſſung durch die Landesgeſetzgebung ausgeübt, während die älteren Statute (bis 1862) auf Reichsgeſetzgebung zurückgehen.

Auf ſolche Weiſe iſt nun ſeit 1850 eine größere Anzahl von Städten durch Verleihung ſolcher partikulärer Städteordnungen aus dem Bereiche des Reichsgemeindegeſetzes und der Landesgemeindeordnungen herausgehoben worden. Dieſe „Städte mit eigenem Statut", wie ſie auch genannt werden, ſind aber nicht nur von den anderen Stadtgemeinden durch ihre beſondere kommunale Organiſation unterſchieden, ſondern auch durch die

gleichzeitig ihnen gewährte Sonderstellung den staatlichen Behörden gegenüber in ein besonderes öffentlich-rechtliches Verhältnis gebracht. Bei allen lokalen Verschiedenheiten dieser einzelnen städtischen Ordnungen sind doch im wesentlichen für sie alle gleichartige Gesichtspunkte von der Gesetzgebung zur Richtschnur genommen worden, und darin liegt denn auch die Möglichkeit begründet, durch Heraushebung der hier in allen Fällen verwirklichten öffentlich-rechtlichen und politischen Prinzipien wenigstens eine Art von theoretischer österreichischer Städteordnung aufzustellen.

Selbstverständlich bildet aber die unerläßliche Voraussetzung hierfür das Verständnis der in dem Reichsgemeindegesetze und den Landesgesetzen niedergelegten gemeinrechtlichen Prinzipien für die Ordnung des österreichischen Gemeindewesens überhaupt. Für die den hier veröffentlichten Untersuchungen zugrunde liegenden Zwecke erscheint daher mit der geschilderten Eigenart des österreichischen Rechtes der Gemeinden folgende systematische Gliederung notwendig gegeben.

Wie dies auch bei einzelnen der in diesen Bänden behandelten deutschen Partikulargemeinderechte geschehen ist, bildet ebenso hier die Darstellung der Organisation großer und typischer Stadtgemeinden den besonderen Teil, dem ein allgemeiner Teil vorhergeht.

In diesem letzteren müssen infolge der bezeichneten Eigenart des österreichischen Rechtes die Grundzüge des allgemeinen österreichischen Gemeinderechtes, wie es im Reichsgemeindegesetze enthalten ist, zur Darstellung gelangen. Auf die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder, die im Rahmen des Reichsgesetzes von den Landtagen geschaffen worden sind, wird hier, wo es sich nicht um eine erschöpfende Darstellung des ganzen Rechtes, sondern um ein anschauliches Bild der charakteristischen Züge der gesamtösterreichischen Städteverwaltung handelt, nicht besonders eingegangen werden. Es wird genügen, einzelne wichtige Abweichungen beiläufig zu erwähnen. Dagegen wird zum vollen Verständnis des dem deutschen Kommunalpolitiker fremden Wesens des österreichischen Rechtes zweierlei erforderlich sein: Es bedarf nämlich vorerst einer kurzen Darstellung der Geschichte der österreichischen Gemeindegesetzgebung im 19. Jahrhundert und speziell der Entstehung des geltenden Reichsgemeindegesetzes von 1862 in Zusammenhang mit der ganzen in jener Periode vorgenommenen Reorganisation der inneren Verwaltung Österreichs.

Zweitens aber bringt der innige Zusammenhang des österreichischen Gemeinderechtes mit der besonderen reichsgesetzlichen Ordnung des Heimat-

rechtes die Notwendigkeit mit sich, eine Darstellung dieses Rechtsinstitutes an die Spitze zu stellen. Herr Professor Dr. Spiegel hat sich dieser Aufgabe unterzogen und sie in seiner umfassenden Abhandlung in höchst dankenswerter Weise gelöst.

Demgemäß zerfällt der folgende allgemeine Teil in drei Abschnitte:

1. Das österreichische Heimatrecht;
2. die Geschichte der österreichischen Gemeindegesetzgebung im 19. Jahrhundert und die Entstehung des Reichsgemeindegesetzes von 1862;
3. die Grundgedanken und Haupteinrichtungen des österreichischen Gemeinderechts.

Das Heimatrecht und die Gemeinden.

Von

Professor Dr. Ludwig Spiegel

in Prag.

I.

Als es sich darum handelte, das absolutistische Kaisertum Österreich zu einem modernen Verfassungsstaate umzugestalten, wurde Freiheit und Gleichheit nicht bloß für die Staatsbürger, sondern auch für die Gemeinden gefordert. Den Grundrechten der Staatsbürger entsprachen die Grundrechte der Gemeinden (§ 33 der Reichsverfassung vom 4. März 1849, Nr. 150 R.G.Bl.). Diese Grundrechte waren allerdings bloß Freiheits- und nicht auch Gleichheitsrechte. Die Rechtsgleichheit wurde in der Märzverfassuug wohl mit bezug auf die Reichsbürger, aber nicht mit bezug auf die Gemeinden ausgesprochen. Allein einer solchen ausdrücklichen Formulierung bedurfte es gar nicht. Genug, daß das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, Nr. 170 R.G.Bl., welches die Grundrechte der Gemeinden „zur Erfüllung zu bringen und durch das Gesetz zu regeln" unternimmt, alle Gemeinden gleich behandelt! Sowie anläßlich der Grundentlastung auch die Rechtsungleichheit der Individuen beseitigt wurde, so führte die gleichmäßige Unterstellung aller Gemeinden unter den Staat und die einheitliche Regelung der Organisation aller Gemeinden einen Bruch mit der historischen Entwicklung und eine Uniformität des Gemeinderechts herbei.

Eine einzige Ausnahme von der Regel macht das provisorische Gemeindegesetz freilich zugunsten der Landeshaupt- und Kreisstädte, welche durch Gesetze eigene Verfassungen erhalten sollen. Und „auch anderen bedeutenden Städten ist das Recht vorbehalten, um Bewilligung einer eigenen städtischen Verfassung im Wege der Gesetzgebung einzuschreiten" (§ 6). Der Hinweis auf die Gesetzgebung zeigt deutlich, daß die städtischen Statute dem Gemeindegesetze nebengeordnet sein sollten. Es konnte also auch durch die besonderen Statute das städtische Gemeinderecht anders geregelt werden, als durch das Gemeindegesetz. Es mußte nicht einmal im Prinzipe an den Bestimmungen des provisorischen Gemeindegesetzes festgehalten werden. Wir

finden hier wohl einen Ansatz zu einem besonderen Städterechte, und der Kreis jener Städte, die hierfür in Betracht kommen, ist nicht allzu klein. Daß sich aber trotzdem — auch bei günstigerer Gestaltung der politischen Verhältnisse — ein Städterecht nicht gut hätte entwickeln können, kann man daraus schließen, daß für jedes Statut ein förmliches Gesetz gefordert wurde, so daß die Schwerfälligkeit des parlamentarischen Apparats als Hemmschuh der Entwicklung gewirkt hätte, und daß nicht im entferntesten gesagt war, daß die verschiedenen Statute in ihren Prinzipien übereinstimmen müssen. Nicht eine Städteordnung, sondern eine Reihe von Stadtordnungen lag in den Intentionen des Gemeindegesetzes.

Das Wort „Heimatrecht" kommt im provisorischen Gemeindegesetze noch nicht vor. Von der Heimat ist nur in der Zusammensetzung „Heimatschein" die Rede. Der Heimatschein wird aber nicht bloß den in der Gemeinde Zuständigen, sondern den Gemeindegliedern überhaupt (§ 135), somit auch den Bürgern ausgefertigt. Er hat also noch nicht die heutige Bedeutung. Allein nicht nur das Wort, auch ein klarer Begriff des Heimatrechts ist im provisorischen Gemeindegesetze noch nicht zu finden. Diese Behauptung entspricht keineswegs der landläufigen Anschauung, und sie muß deshalb näher begründet werden.

Das Gesetz unterscheidet in der Gemeinde die Gemeindeglieder von den Fremden und sondert die Glieder in Gemeindebürger und Gemeindeangehörige. Diese Sonderung ist aber nicht genau durchgeführt. Bürger sind jene, welche „dermalen" von einem in der Gemeinde gelegenen Haus- oder Grundbesitze oder von einem, den ständigen Aufenthalt in der Gemeinde gesetzlich bedingenden Gewerbe oder Erwerbe einen bestimmten Jahresbetrag an direkten Steuern zahlen[1] oder von der Gemeinde als solche förmlich anerkannt worden sind. Die Eigenschaft eines Bürgers kann mit der (für die Bürgerqualität bedeutsamen) Realität in auf- oder absteigender Linie vererbt werden. Wer aber auf andere Art den Besitz von Realitäten in einer Gemeinde erwirbt, kann die Rechte eines Gemeindebürgers erst dann ausüben, wenn er von der Gemeinde in den Gemeindeverband aufgenommen worden ist. Die „Aufnahme in den Gemeindeverband", welche hier als Voraussetzung für die Ausübung der Bürgerrechte gefordert wird, begründet aber nach der sich unmittelbar anschließenden Bestimmung die Gemeindeangehörigkeit: „Gemeindeangehörige sind jene, welche durch Geburt oder Aufnahme in den

[1] Vgl. Min.Vdg. v. 6. April 1850 Nr. 127 R.G.Bl. und den allerunt. Vortrag hierzu (10. Beilageheft d. R.G.Bl.).

Gemeindeverband der Gemeinde zuständig sind." Man könnte diese Unklarheit des Gesetzes dadurch zu überwinden versuchen, daß man eine doppelte Aufnahme in den Gemeindeverband unterscheidet, nämlich eine Aufnahme in den Bürgerverband und eine Aufnahme in den Angehörigkeitsverband. Allein eine solche Interpretation würde über die Schwierigkeiten, die die weiteren Bestimmungen des Gesetzes bieten, nicht hinweghelfen.

Die Geburt — heißt es im § 11 — begründet die Zuständigkeit zu jener Gemeinde, in welcher bei ehelichen Kindern die Eltern, bei unehelichen die Mutter Gemeindeglieder sind. Bei Frauenspersonen erfolgt die Aufnahme in den Gemeindeverband nach § 12 lit. c) durch die Verehelichung mit einem Gemeindegliede. Kinder und Frauen der zu den Gemeindegliedern gehörigen Bürger sind also Gemeindeangehörige. Jemand, der nicht selbst Angehöriger ist, kann demnach seiner Frau und seinen Kindern die Angehörigkeit zur Gemeinde verschaffen. Es würde nahe liegen, diese gesetzlichen Bestimmungen damit zu erklären, daß in dem Bürgerrechte als dem Plus die Angehörigkeit als das Minus bereits enthalten ist. Allein die Möglichkeit einer solchen Interpretation scheitert daran, daß man Gemeindeangehöriger bloß in einer einzigen Gemeinde, Bürger dagegen auch in mehreren Gemeinden sein kann[1].

Der Umstand, daß die Grenze zwischen dem Gemeindebürgerrechte und der Gemeindeangehörigkeit nicht scharf gezogen ist, ist aber deshalb von relativ untergeordneter Bedeutung, weil auch die Ansprüche, die aus den beiden Arten der Gemeindegliedschaft resultieren, nicht allzusehr differieren. Das Recht des ungestörten Aufenthaltes im Gebiete der Gemeinde und das Recht auf Benützung des Gemeindegutes nach den bestehenden Einrichtungen steht dem Gemeindebürger ebenso zu, wie dem Gemeindeangehörigen. Das aktive und passive Wahlrecht wird den Bürgern unbedingt eingeräumt; von den Angehörigen wählen bloß die Kapazitäten (§ 28). Diese Verschiedenheit erklärt sich aber daraus, daß die Bürger als solche schon entweder Zensus- oder — in gewisser Hinsicht — Kapazitätswähler sind[2], während der Gemeindeangehörigkeit als einem all-

[1] Swieceny, Das Heimatrecht in den k. k. österr. Kronländern usw., Wien 1861, S. 4. — Budwinski, Erk. des k. k. Verwaltungsger. Nr. 2496. — Wie freilich die Kumulierung von Gemeindezuständigkeiten auf seite der Frauen und Kinder eines Bürgers mehrerer Gemeinden vermieden werden soll, ist aus dem Gesetze nicht zu entnehmen.

[2] Die von der Gemeinde ausdrücklich anerkannten Bürger (§ 8b) bezeichnet § 39 prov. G.G. als Ehrenbürger.

gemeinen Rechtsinstitute jede Zensus- oder Kapazitätsschranke fremd ist und fremd sein muß. Was endlich den Versorgungsanspruch betrifft, so haben die Gemeindebürger ebenso das Recht auf Versorgung nach Maßgabe der nachgewiesenen Bedürftigkeit, wie die Gemeindeangehörigen, mit der einzigen Modifikation, daß der Versorgungsanspruch des Angehörigen ein unbedingter ist, während jener des Bürgers den ordentlichen Wohnsitz in der Gemeinde voraussetzt. Diese Modifikation hat ihren Grund offenbar bloß darin, daß das Gesetz eine Kumulierung von Bürgerrechten nicht in gleicher Weise ausschließt, wie die Kumulierung von Zuständigkeitsrechten, und daß es demnach eine Kumulierung der Versorgungsansprüche verhindern wollte. Ob freilich derjenige, der Bürger seiner Wohnsitzgemeinde und zugleich Angehöriger einer anderen Gemeinde ist, beiden Gemeinden gegenüber seinen Versorgungsanspruch geltend machen kann, wird nicht gesagt. Man darf aber annehmen, daß das Gesetz nur die Wohnsitzgemeinde als versorgungspflichtig erklären wollte, so daß sich der Verarmte, um versorgt zu werden, dort niederlassen mußte, wo er Gemeindeglied (Angehöriger oder Bürger) war. Die Voraussetzung für den Versorgungsanspruch des Bürgers ist eine reine Potestativbedingung. Da der Bürger nicht ausgewiesen werden darf, so ist er stets in der Lage, den Wohnsitz in der Gemeinde seines Bürgerrechts aufzuschlagen.

Es ist demnach der Schluß gerechtfertigt, daß die charakteristischen Züge unseres Heimatrechts im provisorischen Gemeindegesetze noch nicht zu finden sind. Die Gemeindeangehörigkeit gewährt wohl das Recht auf ungestörten Aufenthalt im Gemeindegebiete und auf Versorgung im Verarmungsfalle. Aber die gleichen Rechte fließen auch aus dem Bürgerrechte. Nichtsdestoweniger sind die Bestimmungen dieses Gesetzes für die heimatrechtliche Entwicklung aus einem doppelten Grunde von großer Bedeutung. Zunächst deshalb, weil das Bürgerrecht des provisorischen Gemeindegesetzes nicht entwicklungsfähig war. Es war prinzipiell auf die betreffende Person und deren im Besitze der Realität befindliche Aszendenz und Deszendenz eingeschränkt. Das Zensusbürgerrecht (§ 8a) konnte unter der Herrschaft des Gesetzes nicht neuerworben werden[1]. Der einzige Rechtsgrund für die Erwerbung des Bürgerrechts ist die Anerkennung seitens der Gemeinde. Dadurch waren schon der Zahl der Bürger sehr enge Grenzen gezogen. Mit der Zeit hätte sich ein großes Mißverhältnis zwischen der Zahl der Angehörigen und jener der Bürger

[1] So wenigstens nach dem Wortlaute des § 8. Ob dies der Absicht des Gesetzes entsprach, mag dahingestellt bleiben.

zugunsten der ersteren ergeben. Sodann aber kommt in Betracht, daß die Gemeindeangehörigkeit von der späteren Gesetzgebung mit dem Heimatrechte identifiziert worden ist. Das Heimatrecht *als Rechtsverhältnis* ist heute mit der Gemeindeangehörigkeit als Rechtsverhältnis identisch. Das Heimatrecht *als subjektives Recht* ist — von bedeutungslosen partikularrechtlichen Ausnahmen abgesehen[1] — das aus der Gemeindeangehörigkeit für den Angehörigen fließende Recht.

Bei der Regelung der Gemeindeangehörigkeit war nun das provisorische Gemeindegesetz an die Bestimmung der Reichsverfassung (§ 33 b) gebunden, welche der Gemeinde *als Grundrecht* die Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband gewährleistete, was so aufgefaßt werden muß, daß der Gemeinde nicht bloß das Recht, sondern das *ausschließliche* Recht zur Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband eingeräumt werden sollte. Vom Heimatverbande ist — nebenbei bemerkt — auch hier nicht die Rede. Die Wahl des Wortes „Mitglieder" deutet vielmehr darauf hin, daß sowohl an die Verleihung des Bürgerrechts, wie an jene der Gemeindeangehörigkeit gedacht wurde.

Es ist nun interessant, zu sehen, wie sich das Gemeindegesetz mit der verfassungsgesetzlichen Bestimmung abgefunden hat. Daß diejenigen, die der Gemeinde schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes angehört haben, in diesem Verhältnisse verblieben, und daß sie ihre Gemeindeangehörigkeit auch auf die Nachkommen übertrugen, das steht sicherlich mit der Verfassung vollkommen im Einklange. An die „natürliche" Erwerbung der Gemeindeangehörigkeit denkt die Verfassung gewiß nicht, wenn sie der Gemeinde die Begründung des Mitgliedschaftsverhältnisses vorbehält[2]. Nur willkürliche Verschiebungen der Angehörigkeit hat die Verfassung im Sinne. Solche Verschiebungen setzen die *Aufnahme* seitens der Gemeinde voraus. Der Verfassung schien das Wort: „Aufnahme" einfach und klar zu sein, und nur die *Bedingungen* für die Aufnahme sollten die Gemeindegesetze enthalten (§ 33). Tatsächlich finden wir über diese Bedingungen im Gemeindegesetze nichts oder fast nichts (§ 16)[3]. Selbst die Bestimmung, daß der Aufzunehmende österreichischer Staatsbürger sein müsse, ist erst in einer späteren Norm enthalten (Min.-Vdg. v. 7. März 1850 Nr. 116, R.G.Bl.). Wohl aber wird der Aufnahmsbegriff selbst „definiert", oder vielmehr: es werden auch Vorgänge als Aufnahme bezeichnet, die

[1] Vgl. unten S. 24 Anm. 2 und S. 26 Anm. 4.

[2] Diejenigen Personen, die der Gemeinde kraft Abstammung angehören, sind keine „neuen" Mitglieder.

[3] § 69 prov. Gem.Ges. verweist auf spätere Gesetze.

bloß eine gewisse Verwandtschaft mit der Aufnahme aufweisen. Die Aufnahme erfolgt nämlich entweder:

a) durch förmlichen Gemeindebeschluß oder
b) stillschweigend durch Duldung eines sich ohne Heimatschein oder mit einem bereits erloschenen Heimatscheine durch vier Jahre ununterbrochen in der Gemeinde aufhaltenden, die österreichische Staatsbürgerschaft besitzenden Fremden, endlich
c) bei Frauenspersonen durch die Verehelichung mit einem Gemeindegliede.

Aufnahme ist selbstverständlich nur ausdrückliche Aufnahme. Quadriennierung (lit. b) und Verehelichung (lit. c) sind in Wahrheit nicht Fälle der Aufnahme, sondern sie bewirken die Erwerbung der Gemeindeangehörigkeit ipso iure. Die Verwandtschaft mit der Aufnahme liegt darin, daß sich die Gemeinde gegen diese Erwerbung durch Ausweisung des Fremden oder durch Ablehnung des politischen Ehekonsenses schützen konnte. Der Unterschied ist aber der, daß in den Fällen b und c eine Handlung der Gemeinde nötig war, um die Entstehung der Gemeindeangehörigkeit zu verhindern, während bei der Aufnahme eine Handlung der Gemeinde nötig ist, um die Gemeindemitgliedschaft geradezu zu begründen.

Während das Gesetz in den eben erwähnten Fällen die Aufnahme wenigstens fingieren konnte, fehlte ein solcher Notbehelf für die Konstruktion der Gemeindeangehörigkeit der in der Gemeinde angestellten Amtspersonen. „Staatsdiener, Offiziere, die mit Offiziersrang Angestellten, Geistliche und öffentliche Lehrer sind Angehörige jener Gemeinde, in welcher ihre Stelle ihnen den ständigen Aufenthalt anweiset" (§ 13). Diese gesetzliche Bestimmung entfernt sich am weitesten von dem den Gemeinden in der Reichsverfassung zuerkannten Dispositionsrechte über die Gemeindemitgliedschaft. Sie läßt sich aber auch mit dem § 10 des Gemeindegesetzes schwer in Einklang bringen, wonach Gemeindeangehörige jene sind, welche durch Geburt oder Aufnahme in den Gemeindeverband der Gemeinde zuständig sind. Nichtsdestoweniger ist es klar, daß der Staat im eigenen Interesse zum mindesten seinen Zivil- und Militärfunktionären eine gesicherte Stellung in der Gemeinde verschaffen mußte und es nicht darauf ankommen lassen durfte, daß sie, wenn sie etwa keinen Heimatschein besaßen, im Gemeindegebiete lediglich „geduldet" werden.

Fragen wir uns nun, ob und wie die Gemeindeangehörigkeit des provisorischen Gemeindegesetzes fundiert war, d. h. ob und inwieweit

dieſer Angehörigkeit ein faktiſches Subſtrat zugrunde lag, ſo lautet die Antwort hinſichtlich der eben erwähnten Amtsperſonen am günſtigſten. Ihre Gemeindeangehörigkeit iſt auf die Tätigkeit in der Gemeinde zurückzuführen. Ihr rechtliches Verhältnis zur Gemeinde entſpricht einem ſehr engen tatſächlichen Verhältniſſe. Und ſobald ſie durch Verſetzung in eine andere Gemeinde ihr Tätigkeitsgebiet wechſeln, wechſelt auch automatiſch — und durchaus der Sache entſprechend — ihre Gemeindeangehörigkeit. Anders iſt es freilich, wenn ſie aus dem öffentlichen Dienſte austreten oder in den Ruheſtand übertreten. Dann behalten ſie, auch wenn ſie jede faktiſche Beziehung zur Gemeinde ihres letzten Amtsſitzes gelöſt haben, ihre Gemeindeangehörigkeit, und ſie vererben ſie auf ihre Kinder und Kindeskinder. Und auch ſo lange ſie im aktiven Dienſte ſtehen, können wohl ſie ſelbſt ihre Zuſtändigkeit infolge dienſtlicher Verſetzung verändern, und ſie können dadurch auch eine Veränderung der Zuſtändigkeit ihrer Gattinnen und ihrer minderjährigen, im Familienverbande lebenden Kinder bewirken. Aber die großjährigen Kinder behalten die Gemeindeangehörigkeit in jener Gemeinde, welcher der Vater in dem Zeitpunkte ihrer Großjährigwerdung angehörte. So hat alſo ſelbſt bei den Amtsperſonen die Gemeindeangehörigkeit die Tendenz, ſtarr und unbeweglich zu werden. Mit den Wechſelfällen des Dienſtes macht auch die Gemeindeangehörigkeit gewiſſe Veränderungen mit. Aber mit der Zeit gelangt die Zuſtändigkeit zu einem toten Punkte, und es kann leicht vorkommen, daß die faktiſchen Beziehungen der Beamtenfamilie gerade zu dem letzten, für die Zuſtändigkeit demnach entſcheidenden Amtsorte ſchwächer ſind, als die ihrer heimatrechtlichen Bedeutung bereits entkleideten Beziehungen zu den früheren Amtsſitzgemeinden.

Sehen wir nunmehr von den ſpeziellen Verhältniſſen der Amtsperſonen ab, ſo können wir ganz allgemein ſagen, daß die unbeſchränkte Vererblichkeit der Gemeindeangehörigkeit, mag ſie auf welche Quellen immer zurückführen, der Zuſtändigkeit die ſachlichen Grundlagen entzieht, die anfangs immer vorhanden waren. Trotz gänzlicher Losſagung von der Gemeinde bleibt die Zuſtändigkeit rechtlich durch Generationen erhalten. Keine Remedur ſchafft in dieſer Hinſicht der Rechtsſatz, daß die Ehegattin die Zuſtändigkeit des Ehemannes erwirbt. Denn es kommt bei dieſer Erwerbung nicht darauf an, ob der Ehemann ſelbſt eine fundierte Zuſtändigkeit hat. Vom Geſichtspunkte der ſachlichen Rechtfertigung der Gemeindezuſtändigkeit iſt es ganz gleichgültig, ob eine Frau ihre Zuſtändigkeit von den Eltern oder vom Ehegatten ableitet.

Eine Abhilfe ſchafft wohl innerhalb gewiſſer Grenzen die Quadrien-

nierung. Aber diese setzt auf seite des Betroffenen und der Aufenthaltsgemeinde eine gewisse Indolenz voraus. Verhält sich nur einer der beiden Beteiligten korrekt und vorsichtig, so tritt der Wechsel der Zuständigkeit nicht ein. Bleibt also nur die Möglichkeit der ausdrücklichen Aufnahme in den Gemeindeverband, durch welche die rechtliche Zuständigkeit jederzeit mit den faktischen Verhältnissen in Einklang gebracht werden kann! Allein diese Aufnahme hängt von dem Belieben der Gemeinde selbst ab, und diese hat kein besonderes Interesse daran, den Kreis jener Personen, die sie im Verarmungsfalle zu versorgen hat, erheblich zu erweitern. Auf ihre freiwillige Mitwirkung zur Erreichung des Zieles, die Gemeindezuständigkeit mit den faktischen Verhältnissen in Einklang zu bringen, ist demnach nicht zu zählen.

Das Zuständigkeitsrecht des provisorischen Gemeindegesetzes entsprach also wohl dem staatspolizeilichen Interesse, insofern dieses verlangt, daß jeder Staatsbürger zu einer Gemeinde — gleichgültig, zu welcher — gehöre, und daß er im Verarmungsfalle gegen eine Gemeinde — gleichgültig, gegen welche — einen Versorgungsanspruch habe. Es entsprach auch insofern den Interessen der Gemeinden, als diesen — von gewissen Ausnahmen abgesehen — kein Gemeindeangehöriger aufgedrängt werden konnte, und den Interessen der Staatsbürger, insofern diesen, wenn sie ihre Rechte wahrnahmen, ihr Heimatrecht nicht entzogen werden konnte. Aber es trug dem berechtigten Interesse der Gemeinden, das Zuständigkeitsverhältnis zu lösen, wenn diesem ein faktisches Verhältnis zur Gemeinde nicht mehr entsprach, ebenso wenig Rechnung, wie dem berechtigten Interesse der Staatsbürger, ein Zuständigkeitsverhältnis zu jener Gemeinde zu begründen, zu welcher sie selbst in den denkbar innigsten und engsten Beziehungen stehen. Freiheit der Gemeinde und Freiheit der Staatsbürger sind wohl die dem Naturrechte entlehnten Leitsätze des provisorischen Gemeindegesetzes und der Märzverfassung. Aber die Freiheit, die das Naturrecht meinte, ist eben eine einseitige. Sie ist im großen und ganzen Vertragsfreiheit, aber nicht Freiheit gegenüber dem Vertrage. Der Grundsatz: Pacta sunt servanda bedeutet, auf das Gemeinderecht übertragen: Die Erwerbung der Zuständigkeit in einer Gemeinde setzt in der Regel Einverständnis der Gemeinde mit dem Staatsbürger voraus. Die einmal erworbene Zuständigkeit dauert aber unabhängig von der Willensrichtung des einen oder des anderen Teiles fort.

II.

Während die Verfassung des Frankfurter Parlaments ein Heimatgesetz in Aussicht stellte, welches die Bedingungen für den Aufenthalt und Wohnsitz festsetzen sollte (§ 133), fehlt eine derartige Verheißung nicht nur in der österreichischen Märzverfassung, sondern auch im provisorischen Gemeindegesetze. Allein schon im Jahre 1850 wird das Versäumte von der Regierung nachgeholt. Die Verordnung des Ministeriums des Innern vom 23. April 1850 Z. 8148[1] trifft provisorische Verfügungen „bis zur Erlassung des Heimat- und Fremdengesetzes", und die oberösterreichische Statthalterei erklärt in ihrem Erlasse vom 17. Oktober 1850 Nr. 454 L.G.Bl.[2], daß die Lösung der Frage, zu welcher Gemeinde jemand zuständig sei, soweit sie sich nicht im provisorischen Gemeindegesetze ausgesprochen finde, von dem zu erlassenden Heimatgesetze zu erwarten sei. Beide Behörden — Ministerium und Statthalterei — greifen durch ihre Anordnungen diesem künftigen Heimatgesetze vor. Uns interessiert hier nur die zitierte Ministerialverordnung, welche sich mit den Heimatscheinen beschäftigt.

So wie der Ausdruck „Heimatschein" im österreichischen Rechte früher vorkommt, als das Wort „Heimatrecht", so hebt auch die eigentliche Heimatgesetzgebung mit einer Regelung des Heimatscheinwesens an[3]. Der Heimatschein ist nach der Ministerialverordnung vom 23. April 1850 „die Bestätigung von seite der Gemeinde, daß der Person, welcher er verabfolgt wird, das Heimatrecht (Zuständigkeit) samt allen daraus entspringenden Rechten in der betreffenden Gemeinde zustehe". Damit ist schon der Standpunkt des provisorischen Gemeindegesetzes verlassen, welches auch den Bürgern Anspruch auf einen Heimatschein gewährt. Die Bedeutung des Heimatscheins reicht über den Bereich des Gemeinderechts hinaus. Der Heimatschein kann auch als Reiseurkunde dienen, und dieser seiner Eigenschaft verdankt er, wie sich aus den einleitenden Worten der Ministerialverordnung ergibt, die Fürsorge, die ihm der Staat zuwendet. Während das provisorische Gemeindegesetz dem Bürgermeister das Recht einräumt, Heimatscheine auszufertigen, bleibt es nach der Ministerialverordnung dem Bezirkshauptmanne — bis zur Wahl

[1] Swieceny a. a. O. S. 44 ff. Mayrhofer, Hdb. für den pol. Verwaltungsdienst, II. Bd., S. 1074 f.

[2] Vgl. Mayrhofer a. a. O. S. 1092 ff.

[3] Über die „Heimatscheine" vor 1849 vgl. Mayrhofer a. a. O. S. 1108 f.

des neuen Gemeindevorstehers im Sinne des Gemeindegesetzes — anheimgestellt, die Mitfertigung zweier, von ihm zu benennender Ausschußmitglieder vorzuschreiben. Macht der Bezirkshauptmann von diesem Rechte nicht Gebrauch, so muß wenigstens ein Ausschußmitglied den Heimatschein mitfertigen[1].

Seltsamerweise wird der Begriff des Heimatscheines in den meisten Statuten, welche in den Jahren 1850 und 1851 österreichischen Städten verliehen wurden, wieder verdunkelt. So wie im provisorischen Gemeindegesetze, so wird auch in zahlreichen Statuten den Gemeindegliedern (also auch den Bürgern) das Recht, Heimatscheine zu verlangen, gewährt. Bloß das Prager Statut behält dieses Recht ausdrücklich den Gemeindeangehörigen vor.

Im ganzen waren es nur 17 Städte, welche um die erwähnte Zeit besondere Statuten erhielten[2]. Außer den — nicht einmal vollzähligen — Landeshauptstädten sind nur einige wenige andere Städte (Reichenberg, Olmütz, Steyr, Bozen und Trient) mit Statuten bedacht worden. Die Durchführung des § 6 des provisorischen Gemeindegesetzes war also eine unvollständige. Und, um es gleich hier zu erwähnen: auch in der Folge hat sich der Kreis der Statutargemeinden nicht allzusehr erweitert. Zwar ist ihre Zahl auf 33, also auf das Doppelte, gestiegen. Allein, absolut genommen, ist sie noch immer minimal.

Mit Ausnahme jenes von Trient scheiden die Statuten die Gemeindeglieder in Gemeindeangehörige und Gemeindebürger. Die Bürger werden hier erst an zweiter Stelle angeführt, haben aber im großen und ganzen dieselbe Rechtsstellung, wie nach dem Gemeindegesetze. Außer den Bürgern gibt es auch Ehrenbürger mit den Rechten der Bürger. Gemeindeangehörige sind zunächst alle Personen, welche die Gemeindeangehörigkeit nach den bisher bestandenen Heimatgesetzen (wie die älteren Vorschriften anachronistisch genannt werden) erworben haben. In der Folge wird die Gemeindeangehörigkeit durch Geburt, durch Aufnahme

---

[1] Daß auch das provisorische Gemeindegesetz den Heimatschein als Reiseurkunde auffaßte, geht daraus hervor, daß es dessen Gültigkeit auf vier Jahre beschränkte und an den Nichtbesitz eines (nicht erloschenen) Heimatscheines die Quadriennierung anknüpfte. Auch ist zu beachten, daß die Ausfertigung der Heimatscheine in den übertragenen Wirkungskreis des Bürgermeisters fiel. — Im Tarif zum Gebührengesetze vom 9. Februar 1850, Nr. 50 R.G.Bl., heißt es: „Heimatscheine nach den Bestimmungen für Reiseurkunden".

[2] Vgl. die Liste bei Mayrhofer II, S. 1076, welche noch durch das Görzer Statut zu ergänzen ist.

in den Gemeindeverband oder „durch besondere persönliche Verhältnisse“ erworben. Unter diese neue Rubrik wird die Amtsheimat eingereiht[1].

Die für uns wichtigsten Bestimmungen sind die über die Aufnahme in den Gemeindeverband. Auch die Statuten unterscheiden die ausdrückliche Aufnahme von der stillschweigenden. Frauenspersonen werden „stillschweigend“ in den Gemeindeverband aufgenommen durch eine gültig abgeschlossene Ehe mit einem Gemeindeangehörigen[2]. Die Quadriennierung wird auch in den Statuten (mit Ausschluß der Triester Verfassung) als Fall der „stillschweigenden Aufnahme durch Duldung“ beibehalten, aber dadurch wesentlich eingeschränkt, daß der vierjährige Zeitraum nicht zugleich mit dem Aufenthalte in der Stadt, sondern erst mit der Zeit der Eintragung des Fremden in die Konskriptionslisten beginnt, und daß die Quadriennierung nur eintritt, wenn der Fremde auch bei der in den vierjährigen Zeitraum fallenden zweiten Aufnahme der Konskriptionslisten in diese eingetragen war und keine Verwahrung der Gemeinde gegen dessen Aufnahme durch Anhaltung desselben zur Erlangung eines neuen Heimatscheines oder durch Ausweisung desselben in seinen Heimatort stattgefunden hat. Betrachtet schon das provisorische Gemeindegesetz die Quadriennierung als die Folge eines kulposen Verhaltens der Aufenthaltsgemeinde, so setzen die Statuten geradezu culpa lata der Stadt voraus.

Man würde aber irren, wollte man glauben, daß die Statuten nur das Interesse der Stadt berücksichtigen. Sie enthalten gerade in den Bestimmungen über die Aufnahme in den Gemeindeverband einen Gedanken, der sich für die weitere Entwicklung des österreichischen Heimatrechts als fruchtbar erweisen sollte. Nur handelt es sich dabei nicht um die Fiktion einer „stillschweigenden“, sondern um die ausdrückliche Aufnahme durch Gemeindebeschluß. Unbekümmert um die Verfassung, welche die Aufnahme als ein Recht, ja sogar als ein Grundrecht der Gemeinde auffaßt, stellt die Mehrzahl der Statuten (11) eine Aufnahmspflicht auf. Jeder österreichische Staatsbürger hat das Recht, die Aufnahme als Gemeindeangehöriger zu verlangen, wenn er wenigstens zehn Jahre unmittelbar vorher auf Grundlage eines gültigen, nicht erloschenen Heimatscheins ununterbrochen im Gemeindebezirke wohnhaft ist, vorausgesetzt, daß er die volle

[1] Auf geringfügige Abweichungen einzelner Statuten einzugehen, ist nicht notwendig. Hingewiesen sei insbesondere auf § 8 der Triester Verfassung.

[2] Das Innsbrucker und das Bozener Statut schreiben diese Wirkung der Ehe mit einem Gemeindeglied zu.

Befugnis hat, über seine Person und sein Vermögen zu verfügen, daß er sich samt seiner Familie eines unbescholtenen Rufes erfreut und den Besitz eines, den Unterhalt einer Familie sichernden Vermögens oder Nahrungszweiges nachweist. Wird die Aufnahme verweigert, so entscheidet im Rekurswege die Staatsbehörde [1].

Die städtischen Statuten unternehmen hier den Versuch, die Zuständigkeitsverhältnisse mit den faktischen Wohnverhältnissen der Bevölkerung in einen gewissen Einklang zu bringen oder wenigstens das Mißverhältnis zwischen rechtlicher und faktischer Heimat zu mildern. Daß es bloß 11 Gemeinden sind, welchen gegenüber ein Aufnahmsanspruch begründet wird, fällt für die Beurteilung dieses Versuches weniger ins Gewicht, weil diese Gemeinden gerade die bedeutendsten Städte Österreichs, somit die Zentren für die Zuwanderung vom Lande sind. Wohl aber wird die Tragweite der Aufnahmspflicht durch die Voraussetzungen, an welche diese geknüpft ist, wesentlich beeinträchtigt. Längerer Aufenthalt in der Gemeinde ist nur *eines* jener Momente, auf welche sich der Aufnahmsanspruch gründet. Unbescholtenheit und gesicherte ökonomische Stellung müssen noch hinzukommen. Für die große Masse der Bevölkerung entbehrt also die Aufnahmspflicht der praktischen Bedeutung. Den Städten konnte aus dem Aufenthaltszwange eine wesentliche Mehrbelastung nicht erwachsen. Der Aufgenommene gehörte ja zur besitzenden Klasse. Nur mit der Zeit konnte allerdings durch Verschiebung der Erwerbs- und Vermögensverhältnisse der der Gemeinde aufgenötigte Inwohner oder dessen Deszendenz der Armenversorgung anheimfallen.

III.

Am 31. Dezember 1851 wurde die Reichsverfassung außer Kraft gesetzt. In den „Grundsätzen für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates“ [2] ist von Grundrechten der Gemeinden nicht mehr die Rede. Dem Staate wird ein entscheidender Einfluß auf die Gemeindeangelegenheiten gesichert. Auch die Uniformität der Gemeinden und des Gemeinderechts sollte wieder fallen gelassen werden. „Bei der Organisierung der Ortsgemeinden ist der Unterschied zwischen Land- und Stadtgemeinden, besonders in Ansehung der letzteren die

[1] Komplizierter ist die Regelung des Aufnahmsanspruchs in der Triester Verfassung (§ 13).

[2] Allerh. Kabinettschreiben vom 31. Dezember 1851 Nr. 4 R.G.Bl. ex 1852.

frühere Eigenschaft und besondere Stellung der königlichen und landesfürstlichen Städte zu berücksichtigen" (Punkt 8). Für jedes Land sind den besonderen Verhältnissen desselben entsprechende Ordnungen für die Landgemeinden und für die Städte zu bearbeiten (Punkt 16).

Erst am Ausgange des absolutistischen Dezenniums wurde dieser Programmspunkt — wenigstens zum Teile — verwirklicht. Ehe das Gemeinderecht reformiert wurde, wurde die staatliche Verwaltung organisiert, und bei diesem Anlasse wurde den den Bezirksämtern unterstehenden Gemeinden — das sind alle jene, welche kein besonderes Statut haben (vgl. Punkt 15 der „Grundsätze für organische Einrichtungen") — das Recht, Heimatscheine auszufertigen, zugunsten der Bezirksämter entzogen[1]. Der Grund für diese Kompetenzverschiebung fiel freilich weg, als im Jahre 1857 das Paß- und Meldungswesen reformiert und der Heimatschein seiner Bedeutung als Reiselegitimation entkleidet wurde[2].

Die groß angelegte Reform des Gemeinderechts wurde mit dem kaiserlichen Patente vom 24. April 1859 Nr. 58, R.G.Bl. in Angriff genommen. Mit diesem Patente wurde nahezu für den ganzen Umfang des Reiches ein Gemeindegesetz erlassen. Aber überdies waren noch besondere Landesgemeindeordnungen in Aussicht genommen, welche die besonderen Landesverhältnisse zu berücksichtigen hatten. Den „Grundsätzen" entsprechend wurde die innere Verfassung der Gemeinden in den Städten anders geregelt, als auf dem Lande. Für die Gliederung der Bevölkerung sollten aber — vom Bürger- und vom Ehrenbürgerrechte abgesehen, die sich nur in den Städten finden — im Geltungsgebiete des Gesetzes einheitliche Grundsätze gelten.

Uns interessiert vor allem, daß das Gemeindegesetz von 1859 eine neue rechtliche Beziehung zur Gemeinde kennt, das Genossenverhältnis. Die Gemeindeglieder sind entweder Gemeindeangehörige oder Gemeindegenossen[3]. Angehörige sind diejenigen, die dem Gemeindeverbande „in Absicht auf ihre Person" bleibend angehören, Genossen jene, die sich

[1] § 30 der Allerh. Bestimmungen über die Einrichtung und Amtswirksamkeit der Bezirksämter vom 14. September 1852. (Beilage A der Min.Verordn. vom 19. Januar 1853 Nr. 10 R.G.Bl.)

[2] Kais. Verordn. v. 9. Februar 1857, Nr. 31 R.G.Bl. Min.-Verordnungen vom 15. Februar 1857, Nr. 32 u. 33 R.G.Bl., und vom 17. Juli 1857, Nr. 133 R.G.Bl.

[3] Pražák (Rakouské právo ústavní, 2. Aufl., I. Bd., S. 151 N. 1) identifiziert die Gemeindegenossen des Gemeindegef. von 1859 mit den Gemeindebürgern des prov. Gemeindegef. Hierbei hat er offenbar das Wort „dermalen" in § 8 lit. a des prov. Gemeindegef. übersehen.

im Gemeindeverbande dadurch befinden, daß sie Besitzer oder lebenslängliche Nutznießer einer innerhalb der Gemeindegemarkung gelegenen unbeweglichen Sache sind oder als selbständige Unternehmer eine innerhalb der Gemeindegemarkung bestehende Gewerbsunternehmung betreiben. Wer nicht Gemeindeglied ist, ist Auswärtiger. Der ungestörte Aufenthalt in der Ortsgemeinde und die Teilnahme an der Gemeindevertretung und an der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten steht den Gemeindegliedern, also auch den Genossen zu. Haben früher die Bürger mit den Angehörigen konkurriert, so tun es nunmehr die Gemeindegenossen, während die Bürger nicht mehr den Gemeindeangehörigen koordiniert sind, sondern eine eigene Gruppe der Gemeindeangehörigen einer Stadtgemeinde bilden. Die Genossen sind aber viel gefährlichere Konkurrenten, als die Bürger, weil sie zahlreicher sind und im Hinblicke auf das Umsichgreifen der Wanderbewegung einerseits und auf die Stabilität der Heimatsverhältnisse anderseits die Tendenz haben, immer zahlreicher zu werden.

Außer den Bürgern kennt das Gesetz übrigens auch Ehrenbürger, die in gleicher Weise, wie die Bürger, stimmberechtigt und wählbar sind, aber der den letzteren als Gemeindeangehörigen zustehenden Berechtigungen entbehren. Daraus, daß das Gesetz den Bürgern und Ehrenbürgern andere Gemeindeglieder gegenüberstellt (§ 127, vgl. auch das Wort „Gemeindeglieder" in § 128 und 136), läßt sich schließen, daß es auch die Ehrenbürger zu den Gemeindegliedern zählt.

Durch die Institution der Gemeindegenossenschaft wurden erst das Heimatrecht, die Zuständigkeit, die Gemeindeangehörigkeit ihrer Bedeutung für die Gemeindeverfassung entkleidet. Durch die prinzipielle Zuerkennung des ius suffragii et honorum an die Gemeindegenossen[1] ist die Gemeindeangehörigkeit zu dem geworden, was sie heute in der Hauptsache ist: zum armenrechtlichen Status der Staatsbürger, und der Mangel einer Fundierung dieses Status wird durch die die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigende Regelung des Wahlrechts nur noch augenfälliger und lästiger. Das Gemeindegesetz von 1859 hat übrigens diese Wendung der Dinge nur vorbereitet. Denn praktische Geltung hat es nur mit seinen die Zuständigkeit, und zwar nur die Zuständigkeit zu einer Gemeinde — daneben kennt das Gesetz auch noch die Zuständigkeit zu einem vom Gemeindeverbande ausgeschiedenen Gutsgebiete — betreffenden Bestimmungen erlangt (Artikel XI des kais. Pat.).

[1] Allerdings sind nicht alle Genossen stimmberechtigt oder wählbar. Vgl. §§ 127, 136, 265, 269.

Gemeindeangehörigkeit, Zuständigkeit und Heimatrecht werden nunmehr für synonym erklärt. Das Verhältnis der Gemeindeangehörigkeit ist die Zuständigkeit, und der Inbegriff der auf die Zuständigkeit gegründeten Rechte ist das Heimatrecht (§ 32). Die bisherigen Erwerbungsgründe der Zuständigkeit werden beibehalten. Nur die „stillschweigende Aufnahme" ist beseitigt. Die Aufnahme „durch Duldung" eines ohne Heimatschein oder mit einem erloschenen Heimatschein sich in der Gemeinde aufhaltenden Fremden kann schon darum nicht mehr aufrecht erhalten werden, weil der Heimatschein aufgehört hat, ein Reisedokument zu sein. Die Frauenheimat wird selbstverständlich rezipiert, aber ohne die — durchaus entbehrliche — Fiktion der Aufnahme. Die Aufnahme in die Zuständigkeit der Gemeinde ist immer eine ausdrückliche. Sie erfolgt durch Beschluß der Gemeindevertretung. Die Aufnahmspflicht, welche bis dahin nur in einzelnen Statutargemeinden ausgesprochen war, wird verallgemeinert und reformiert. Zwar werden die Voraussetzungen für diese Aufnahmspflicht noch vermehrt: Der Bewerber darf mit landesfürstlichen Steuern und Gemeindeabgaben nicht im Rückstande haften. Besitzt er kein Vermögen, so muß er den wenigstens durch vier Jahre fortgesetzten selbständigen Betrieb eines Nahrungszweiges, wodurch sein und seiner Familie Unterhalt gesichert ist, nachweisen. Er darf während der letzten vier Jahre der Armenversorgung nicht zur Last gefallen sein[1]. Was aber die Aufenthaltsdauer betrifft, so wird diese auf vier Jahre herabgesetzt. Die Geltendmachung des Anspruchs auf Verleihung des Heimatrechts bleibt also den besitzenden Klassen vorbehalten. Für diese aber wird sie durch Verkürzung der Aufenthaltsdauer, der „Ersitzungszeit", wie wir heute sagen, erleichtert.

Das Heimatgesetz von 1859 war eines der letzten Gesetzgebungswerke des Absolutismus. Die Verfassung des Jahres 1861 wies der Landesgesetzgebung die näheren Anordnungen innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze in betreff der Gemeindeangelegenheiten zu. Die Gemeindegesetzgebung wurde damit in einen reichsrechtlichen und einen landesrechtlichen Teil gespalten. Das Heimatrecht blieb vor dieser Spaltung bewahrt. Seine Regelung wurde durch das Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 Nr. 18, R.G.Bl. der Reichsgesetzgebung vorbehalten. Wahlrecht und Wählbarkeit für die Gemeindevertretung werden vom Reichsgemeindegesetze an die

[1] Der Besitz des Heimatscheines wird aus dem bereits angeführten Grunde nicht gefordert. Statt dessen wird verlangt, daß der Bewerber in dem Rechte zum Aufenthalte in der Gemeinde weder durch die Polizeivorschriften noch durch andere gesetzliche Anordnungen beschränkt ist.

Voraussetzung der Gemeindemitgliedschaft geknüpft. Was unter der Gemeindemitgliedschaft zu verstehen sei, wird freilich nicht gesagt[1]. Die im Wege der Landesgesetzgebung erlassenen Gemeindeordnungen zählen zu den Gemeindemitgliedern außer den Gemeindeangehörigen[2] d. h. jenen Personen, welche in der Gemeinde heimatberechtigt sind, auch die Genossen[3], worunter zumeist Personen verstanden werden, welche in der Gemeinde einen Realbesitz haben oder daselbst von einem selbständig betriebenen Gewerbe oder Erwerbe eine direkte Steuer entrichten oder in der Gemeinde wohnen und daselbst ein sonstiges Einkommen versteuern[4]. Durch die letzte Gruppe der Gemeindegenossen erfährt der Kreis der Genossen gegenüber dem Gemeindegesetze von 1859 eine wesentliche Erweiterung[5]. Juristische Personen sind in der Regel weder Gemeindeangehörige noch Gemeindegenossen. Nur in Böhmen und Galizien werden sie unter gewissen Voraussetzungen den Genossen zugezählt.

Auch die seit dem Reichsgemeindegesetze erlassenen städtischen Statute, mochten sie nun revidierte oder ursprüngliche Statute sein, kennen die Kategorie der Gemeindegenossen. Für Prag, Brünn und Görz, welche ihr altes Statut behielten, wurde die Genossenschaft durch besondere Novellen eingeführt[6].

---

[1] Vgl. Gluth im Österr. Staatswörterb., 2. Aufl., II. Bd., S. 319 und Brockhausen, Die österr. Gemeindeordnung S. 51.

[2] Die Gemeindeordnungen für Görz und Vorarlberg vermeiden diese Bezeichnung. Das Vorarlberger Gesetz scheidet die Gemeindebürger von den übrigen Heimatberechtigten.

[3] Eine andere Einteilung der Gemeindemitglieder findet sich in Tirol. Vgl. die nächste Anmerkung.

[4] In Galizien wird kein Wohnsitz, in Böhmen dagegen Wohnsitz auch für die Erwerbssteuerpflichtigen gefordert. In Vorarlberg gibt es noch eine vierte Genossengruppe; es gehören zu ihr die von der Gemeinde zur Vermögenssteuer einbezogenen Personen. Kompliziert, aber klar durchdacht sind die Erfordernisse der Genossenschaft in Mähren. Die Steuer muß dort seit mindestens einem Jahr in der Gemeinde entrichtet werden und einen gewissen Zensus erreichen. Wohnsitz wird — wie in Böhmen — für alle Personalsteuerpflichtigen gefordert. Wer Bürger ist, ist nicht Genosse. Noch komplizierter, aber unklar ist die Tiroler Gemeindeordnung. Außer den Gemeindeangehörigen kennt sie noch andere Gruppen der Gemeindemitglieder. Diejenigen Personen, die anderwärts Genossen heißen, bilden in Tirol eine Gruppe der Auswärtigen. Die Einkommensteuerpflichtigen werden nicht als Genossen behandelt.

[5] Dabei muß man freilich beachten, daß die — den Namen einer Einkommensteuer tatsächlich verdienende — Personaleinkommensteuer erst weit später eingeführt worden ist.

[6] Gesetze v. 12. Oktober 1868 Nr. 33 L.G.Bl., v. 15. Oktober 1868, Nr. 20 L.G.Bl. u. v. 11. November 1868 Nr. 12 L.G.Bl. — Der früher besprochene Rechtszustand des Gemeinderechts beruht übrigens in den meisten Ländern gleichfalls auf Novellen, die in die Monate September, Oktober und November des Jahres 1868 fallen.

So ist also die Gemeindegenossenschaft, die sich bereits im Gesetze von 1859 gefunden hat, zu einem wesentlichen Elemente des österreichischen Gemeinderechtes geworden. Das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger hat die Rechte der Genossen sogar unter den Schutz der Verfassung gestellt, indem es bestimmt, daß allen Staatsbürgern, welche in einer Gemeinde wohnen und daselbst von ihrem Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen Steuer entrichten, das aktive und passive Wahlrecht zur Gemeindevertretung unter denselben Bedingungen gebührt, wie den Gemeindeangehörigen[1]. Und die gleiche Anordnung trifft § 9 al. 7 der Reichsratswahlordnung für das Reichsratswahlrecht. Die österreichische Gemeinde kann man heute als eine Genossengemeinde bezeichnen, nicht als ob nur den Genossen das aktive und passive Wahlrecht in der Gemeinde zukäme, sondern deshalb, weil die für die Genossenschaft maßgebenden Kriterien auch für die politischen Rechte der Gemeindeangehörigen in Betracht kommen, soweit es sich nicht um die — verhältnismäßig wenig belangreichen — Kapazitätswähler handelt[2].

Vergleichen wir die Rechtsstellung der Genossen mit jener der Gemeindeangehörigen in bezug auf die dem Heimatrechte wesentlichen Befugnisse — Aufenthaltsrecht und Armenversorgung —, so ergibt sich weder ein einheitlicher noch ein einfacher Rechtszustand. Der Anspruch auf Armenversorgung steht den Genossen als solchen nirgends zu. Dagegen ist das Recht auf ungestörten Aufenthalt gemeinderechtlich ein Naturale des Genossenverhältnisses. Nach einzelnen Gesetzen können wohl auch die Genossen von der Gemeinde ausgewiesen werden, aber doch nicht unter denselben Voraussetzungen, wie die Auswärtigen. Nur ausnahmsweise genießen sie in bezug auf das Ausweisungsrecht kein Vorrecht vor den Fremden[3]. Nun gilt aber freilich das Recht auf ungestörten Aufenthalt in der Gemeinde, welches aus dem Heimatrechte fließt, nicht bloß gegenüber der Gemeinde, sondern auch gegenüber dem Staate. Die Abschiebung oder Abschaffung einer Person aus ihrer Zuständigkeitsgemeinde ist unstatthaft[4]. Der Aufenthalt in der Zuständig-

[1] Eigentümlich ist, daß das Staatsgrundgesetz mit dem Begriffe der Gemeindeangehörigkeit operiert, ohne daß dieser Begriff reichsgesetzlich formuliert oder festgelegt ist. — Die Novellargesetzgebung des Jahres 1868 (vgl. die vorige Anm.) ist auf die staatsgrundgesetzliche Bestimmung zurückzuführen.

[2] In Graz gibt es auch Kapazitätsgenossen.

[3] Über die Details vgl. Soušek, Das Ausweisungsrecht der Gemeinde, Wien 1903, S. 79 ff.

[4] § 2 des Ges. v. 27. Juli 1871, Nr. 88 R.G.Bl.; Min.Verordn. v. 19. Mai 1858, Nr. 79 R.G.Bl.

keitsgemeinde darf auch dem unter Polizeiaufsicht Stehenden niemals untersagt werden[1]. Die Abschiebung eines Inländers ist mit seiner Verweisung an die Zuständigkeitsgemeinde verbunden[2]. Die Stellung, die in diesen Hinsichten die Heimatgemeinde einnimmt, kommt nur ihr und nicht auch der Genossengemeinde zu. Wenn auch den Gemeinden jedes Ausweisungsrecht entzogen würde, so würde doch die Bestimmung des Heimatgesetzes, daß das Heimatrecht das Recht des ungestörten Aufenthalts gewährt, ihre Bedeutung behalten.

Wenn unsere Gemeindegesetze die Personen in der Gemeinde in Angehörige, Genossen und Auswärtige[3] gliedern, so verliert diese an sich übersichtliche und zweckmäßige Einteilung dadurch an Wert, daß es auch noch Bürger, Ehrenbürger und Ehrenmitglieder gibt, welche eine besondere Rechtsstellung einnehmen. Was die Bürger betrifft, so finden sie freilich in der gedachten Einteilung dann ihre Stelle, wenn das Bürgerrecht — wie es die Regel ist — die Gemeindeangehörigkeit oder wenigstens[4] das Heimatrecht voraussetzt[5]. Aber immer ist dies nicht der Fall. Einzelne Gemeindegesetze zählen die Bürger zu den Gemeindemitgliedern[6]. Andere halten es überhaupt nicht für notwendig, die Bürger näher zu klassifizieren. Die Rechtsstellung der Bürger ist infolgedessen nicht überall die gleiche. Die Gemeindeordnungen und die Statute geben zu einer großen Zahl von Zweifelfragen Anlaß, die hier selbstverständlich nicht

---

[1] § 9 des Ges. v. 10. Mai 1873, Nr. 108 R.G.Bl.

[2] § 1 des Ges. v. 27. Juli 1871, Nr. 88 R.G.Bl.

[3] Ein fester Begriff des „Auswärtigen" ist freilich zu vermissen. Als Auswärtiger wird bald derjenige bezeichnet, der nicht Mitglied, bald aber auch, wer nicht Gemeindeangehöriger ist. (Vgl. Budw. 3014.) Auch wird eine Unklarheit durch das Bestreben geschaffen, ein positives Merkmal in den Auswärtigenbegriff aufzunehmen. So heißt es im § 6 der Gem.Ordn. für Bukowina: „Auswärtige sind diejenigen, welche in der Gemeinde ihren ordentlichen Wohnsitz haben, ohne Gemeindemitglieder zu sein." Nach § 10 derselben Gem.Ordn. darf die Gemeinde Auswärtigen nur in gewissen Fällen den Aufenthalt in ihrem Gebiete verweigern. Man käme in arge Verlegenheiten, wenn man den Auswärtigen des § 10 mit jenem des § 6 identifizieren wollte. — Vgl. neuestens Brockhausen a. a. O. S. 57 ff.

[4] In den Statuten für Cilli und Pettau werden nur jene Heimatberechtigten als Angehörige bezeichnet, welche nicht Bürger sind. Das gleiche gilt, wie schon erwähnt (S. 24), für Vorarlberg.

[5] In Trient deckt sich der Begriff der Angehörigkeit mit jenem des Bürgerrechts. — Insofern das Bürgerrecht nur an Heimatberechtigte verliehen werden kann, gewinnt das Heimatrecht selbst an Bedeutung, weil zu den übrigen Vorteilen, die es gewährt, die Möglichkeit hinzutritt, das Bürgerrecht zu erwerben.

[6] So die Gemeindeordnungen für Steiermark und Tirol.

erörtert werden können. Wofern die Bürger zu den Heimatberechtigten gehören, können sie eben deshalb die aus dem Heimatrechte fließenden Befugnisse geltend machen. Aber auch soweit sie das Heimatrecht nicht besitzen, kommen ihnen mitunter diese Befugnisse zu. So spricht z. B. das Prager Gemeindestatut (§ 31) den Bürgern die gleichen Rechte zu, wie den Gemeindeangehörigen, obwohl der Bürger nicht Angehöriger sein muß[1]. Auf die für sie besonders bestehenden Stiftungen und Anstalten (vgl. § 22 des Heimatgesetzes) haben die Bürger jedenfalls Anspruch, mögen sie im übrigen im Verarmungsfalle der Gemeinde, deren Bürger sie sind, zur Last fallen oder nicht. Inwieweit es sich dabei wirklich um einen „Anspruch" im strengen Rechtssinne oder nur um eine mehr oder minder aussichtsreiche Anwartschaft handelt, mag übrigens dahingestellt bleiben.

Während nun der Rechtszustand hinsichtlich der Bürger deshalb relativ befriedigend ist, weil die Bürger nach den meisten Gesetzen in jener Gemeinde heimatberechtigt sind, in welcher sie das Bürgerrecht besitzen, ist dies bezüglich der Ehrenbürger und Ehrenmitglieder nicht der Fall. Das Ehrenbürgerrecht und die Ehrenmitgliedschaft können „österreichischen Staatsbürgern, welche sich besonders verdient gemacht haben"[2] verliehen werden. Verdienste um jene Gemeinde, welche das Ehrenbürgerrecht oder die Ehrenmitgliedschaft verleiht, werden nicht gefordert. In irgend einer näheren Beziehung zu dieser Gemeinde brauchen also die Ehrenbürger und Ehrenmitglieder nicht zu stehen. Und doch gewähren ihnen die Gemeindegesetze in der Regel die Rechte der Gemeindemitglieder oder wenigstens der Genossen (also in der Regel das Recht auf ungestörten Aufenthalt), mitunter aber sogar die Rechte der Gemeindeangehörigen, also auch das Recht auf Armenversorgung[3]. Wenn den Ehrenbürgern die Rechte der Bürger eingeräumt werden, so hängt es wiederum von der Rechtsstellung der Bürger selbst ab, welche Rechte die Ehrenbürger geltend machen können.

Und noch immer sind wir mit den statusrechtlichen Beziehungen, die zwischen einer Person und einer Gemeinde bestehen können, nicht fertig! Wir müssen noch des eigentümlichen Verhältnisses gedenken, in welchem

[1] Daß er es nicht sein muß, ergibt sich unzweifelhaft aus § 23 lit. b des Statuts, demzufolge das Prager Bürgerrecht mit der Amtsheimat in einer anderen Gemeinde verträglich ist. — Daß in Mähren Heimat- und Bürgerrecht auseinander fallen können, hat der Verwaltungsgerichtshof in Budw. 6288 ausgesprochen.

[2] So heißt es in den meisten Gesetzen.

[3] Vgl. Soušek a. a. O. S. 82.

die Frauen und Kinder der Bürger zur Stadtgemeinde stehen können. Die meisten städtischen Statute regeln dieses Verhältnis derart, daß zwar Frauen das Bürgerrecht nicht für sich selbst erlangen können, daß aber die Ehefrauen und die Witwen der Bürger an den Vorteilen (und Lasten) des Bürgerrechts teilnehmen. Das Wiener Statut[1] spricht die gleiche Begünstigung auch den Kindern der Bürger zu, solange dieselben nicht das 24. Lebensjahr vollstreckt haben oder nicht aufhören, in Wien heimatberechtigt zu sein. Ja, es ist sogar möglich, daß das Bürgerrecht zugunsten der Frau und Kinder wirkt, nachdem es der (noch lebende) Gatte und Vater verloren hat[2]. Auch hier müssen wir die Fülle der Detailfragen, zu denen die einschlägigen Bestimmungen Anlaß geben, auf sich beruhen lassen[3].

Resumieren wir das Gesagte, so ergibt sich, daß Aufenthaltsrecht und Armenversorgungsanspruch nicht immer auf das Heimatrecht zurückzuführen sind, daß vielmehr auch Gemeindegenossen, Bürgern, Ehrenbürgern oder Ehrenmitgliedern das eine oder das andere Recht oder auch beide Rechte zustehen können. Aber so wie schon erwähnt wurde, daß das Aufenthaltsrecht des Heimatberechtigten weiter geht, als das auf gemeindegesetzliche Bestimmungen gegründete Aufenthaltsrecht, so muß auch bezüglich des Armenversorgungsanspruchs hervorgehoben werden, daß es für die durch die Heimat- und Armengesetzgebung geregelten gegenseitigen Beziehungen der Gemeinden immer nur auf die dem Heimatrechte korrespondierende Armenversorgungspflicht ankommt. Die Aufenthaltsgemeinde, welche interimistische Armenversorgung gewährt hat, kann wohl gegen die Heimatgemeinde des Versorgten (§ 28 H.G.), aber nicht etwa gegen jene Gemeinde Regreß nehmen, welcher der Versorgte als Bürger oder Ehrenbürger angehört[4]. Und die Zuweisung eines Heimatlosen wäre auch dann nicht entbehrlich, wenn dieser ein nachweis-

[1] Ebenso mit einer kleinen Abweichung die Statute für Wiener Neustadt und Waidhofen a. d. Ybbs.

[2] Vgl. z. B. § 13 i. f. des Wiener Statuts.

[3] Nur das eine sei im Gegensatze zu Brockhausen (Öst. St.W.B., 1. Aufl., II. Bd., S. 1129) erwähnt, daß die Vermutung nicht für die Vererblichkeit, sondern für die Unvererblichkeit des Bürgerrechts streitet. Die prinzipielle Unvererblichkeit folgt daraus, daß das Gesetz die Verleihung des Bürgerrechts fordert. Wenn von Stiftungen für Bürger sowie für deren Witwen und Kinder die Rede ist (z. B. § 31 des Prager Statuts), so kommen die Kinder eben nicht als Bürger, sondern als Bürgerkinder in Betracht. — Richtig Pražák a. a. O., I. Bd., S. 164.

[4] Die Bürgergemeinde zählt wohl nicht zu den zur Versorgung des Armen verpflichteten „dritten Personen", an die § 23 H.G. denkt.

bares Bürger- oder Ehrenbürgerrecht hätte. Mögen auch in Anbetracht der sozialen Stellung jener Bevölkerungsschichten, mit denen sich die Armengesetzgebung beschäftigt[1], die eben aufgestellten Sätze keine praktische Bedeutung haben, so läßt es sich doch nicht leugnen, daß der Rechtszustand, den die voneinander vielfach abweichenden, häufig unklaren und mehrdeutigen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und der städtischen Statute geschaffen haben, wenig befriedigen kann.

IV.

Ist es uns bisher darum zu tun gewesen, das Heimatrecht im Rahmen der Gemeinderechtsordnungen zu untersuchen und sein Verhältnis zu den anderen Rechtsbeziehungen, welche zwischen den Staatsbürgern und den österreichischen Gemeinden bestehen können, zu ermitteln, so wollen wir es nunmehr in jener Isolierung betrachten, die ihm das Heimatgesetz vom 3. Dezember 1863 Nr. 105 R.G.Bl. angedeihen läßt.

Obwohl die neue Gemeindegesetzgebung gleich jener des Jahres 1859 neben den Gemeindegebieten auch vom Gemeindeverbande ausgeschiedene Gutsgebiete kennt, so wird doch die im Gemeindegesetze von 1859 normierte Gutsgebietszuständigkeit aufgegeben. Das Heimatrecht schafft nach dem Gesetze vom Jahre 1863 immer nur eine Rechtsbeziehung zu einer bestimmten Gemeinde. Die Armenlast der österreichischen Gemeinden erfährt dadurch, daß die in Galizien und der Bukowina befindlichen Gutsgebiete von ihr nicht oder nur in höchst geringem Maße mit betroffen werden, jedenfalls einen — sachlich kaum gerechtfertigten — Zuwachs[2].

So wie das Territorium, auf welchem Heimatrechte begründet werden können, durch das Heimatgesetz eine Einschränkung erfährt, so gilt das gleiche auch von den Rechtsnormen, die sich auf die Erwerbung des Heimatrechts beziehen. Zwar können wir nach wie vor Kindesheimat, Frauenheimat, verliehene Heimat und Amtsheimat unterscheiden. Aber

[1] Es darf übrigens nicht übersehen werden, daß die Schaffung von Ehrenbürgern mitunter als Kampfmittel der politischen und nationalen Parteien ausgenützt wird. Ist dies der Fall, so werden die Qualifikationen der Auszuzeichnenden keineswegs ängstlich geprüft.

[2] Wenn § 48 H.G. die rücksichtlich der Gemeinden enthaltenen Bestimmungen auch auf ausgeschiedene Gutsgebiete angewendet wissen will, so folgt daraus nicht, daß das Gutsgebiet die Lasten der Heimatgemeinde, sondern nur, daß es die Lasten der Aufenthaltsgemeinde trägt. Denn Aufenthaltsgebiet kann das Gutsgebiet sein, Heimatgebiet nicht. (Mißverstanden wird § 48 von Pražák a. a. O. I S. 97.) — Vgl. auch S. 32 Anm. 2.

die Heimatrechtsverleihung ist nunmehr vollkommen in das Belieben der Gemeinde gestellt. Hat schon das Gemeindegesetz von 1859 die „stillschweigende Aufnahme" über Bord geworfen, so wird nunmehr auch die obligatorische Aufnahme, oder, wenn wir uns auf den Standpunkt des Aufnahmswerbers stellen, das Recht auf Aufnahme in den Heimatverband der Gemeinde fallen gelassen. Die Freiheit der Gemeinde wird vom Heimatgesetze in einem Maße anerkannt, wie es keine der älteren Normen getan hat. Gegenüber dieser einschneidenden Änderung bedeutet es wenig, daß das Gesetz — über jenes von 1859 hinausgehend — auch den Landes- und öffentlichen Fondsbeamten die Amtsheimat zugesteht.

Das Heimatrecht mußte infolge der Bestimmungen des Heimatgesetzes jede Elastizität verlieren. Die Heimatrechtsverhältnisse wurden stabilisiert und petrifiziert. Sie konnten auch leicht außer Evidenz kommen, und wenn dadurch auch das einmal erworbene Heimatrecht de jure nicht verloren ging, so verlor es doch seine praktische Bedeutung. Derjenige, dessen Heimatrecht nicht erweislich ist, ist jedenfalls *faktisch* heimatlos, und es ist nur zu billigen, daß ihn das Gesetz — vor der Anfechtbarkeit der Terminologie nicht zurückschreckend — auch rechtlich als heimatlos behandelt.

Mußten die der Veränderung der heimatrechtlichen Beziehungen und ihrer Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse nicht günstigen Bestimmungen des Gesetzes die Heimatlosigkeit fördern und zu einer wahren Plage der Verwaltung gestalten, so war es auch Pflicht der Gesetzgebung, eingehende Normen für die Behandlung der Heimatlosen zu treffen, was denn auch geschehen ist. Der Heimatlose muß durch eine Verfügung der politischen Behörde einer bestimmten Gemeinde zugewiesen werden, welche dadurch für so lange an die Stelle der Heimatgemeinde tritt, als diese nicht bekannt oder ein neues Heimatrecht nicht erworben ist. Wird das wirkliche Heimatrecht ermittelt, so verliert die Zuweisung, wie der Verwaltungsgerichtshof mit Recht enunziert hat[1], ihre Bedeutung wohl ex nunc, aber nicht ex tunc. Die Zuweisungsgemeinde gewährt Armenversorgung nicht auf Rechnung der unbekannten Heimatgemeinde, nicht auf Kredit, sondern definitiv auf eigene Rechnung, à fonds perdu.

Die Auswahl der Zuweisungsgemeinde ist nicht in das Belieben der politischen Behörde gestellt. Das Gesetz selbst zählt die Gemeinden auf, welche für die Zuweisung in Betracht kommen, und es rangiert diese Gemeinden derart, daß die früher genannte Gemeinde der später ge-

[1] Vgl. Budwinski 607.

nannten vorzuziehen ist. Und zwar sind als Zuweisungsgemeinden zu behandeln:

1. Diejenige Gemeinde, in welcher sich der Heimatlose zur Zeit seiner Abstellung zum Militär oder seines freiwilligen Eintrittes in dasselbe befunden hat;
2. diejenige Gemeinde, in welcher sich der Heimatlose vor dem Zeitpunkte des zur Frage gekommenen Heimatrechts am längsten, wenigstens aber ein halbes Jahr, ununterbrochen, und bei gleichem Aufenthalte in zwei oder mehreren Gemeinden zuletzt, nicht unfreiwillig aufgehalten hat;
3. diejenige Gemeinde, in welcher der Heimatlose geboren ist, in welcher der heimatlose Findling aufgefunden worden ist, oder (wenn Geburts- und Fundort unbekannt sind) diejenige Gemeinde, in welcher sich die öffentliche Findelanstalt befindet, in deren Verpflegung der Heimatlose steht oder gestanden hat;
4. diejenige Gemeinde, in welcher der Heimatlose zur Zeit des in Frage gekommenen Heimatrechts angetroffen wurde.

Man kann diese Gemeinden kurz als die Stellungsgemeinde, die Domizilgemeinde, die Geburtsgemeinde und die Aufenthaltsgemeinde bezeichnen. Stellung, Domizil, Geburt und Aufenthalt können sich natürlich auch auf ein ausgeschiedenes Gutsgebiet beziehen. Ist dies der Fall, so erfolgt zwar nicht die Zuweisung zum Gutsgebiete, wohl aber zu einer benachbarten Gemeinde.

Sehen wir von der Heranziehung der Stellungsgemeinde ab, welche mit den Eigentümlichkeiten der Heeresergänzungstechnik zusammenhängt und keine prinzipielle Bedeutung hat, so sind für die Zuweisung jene Momente maßgebend, welche überhaupt bei der *ursprünglichen* Zuerkennung eines heimatrechtlichen Status von Bedeutung sind: längerer Aufenthalt oder Aufenthalt überhaupt und Ort der Geburt. Auf den Familienzusammenhang wird, weil eben nur die *tatsächliche* Beziehung zur Gemeinde in Betracht kommt, so wenig Rücksicht genommen, daß die Zuweisung des Heimatlosen nur für diesen selbst, nicht auch für Frau und Kinder gilt, und daß die Frau und die nicht eigenberechtigten Kinder nur dann derselben Gemeinde zugewiesen werden sollen, wie das Familienhaupt, wenn sie mit diesem in Gemeinschaft leben[1]. Von diesem Falle abgesehen hat eine den Lebensschicksalen der Frauen und Kinder angepaßte Zuweisung zu erfolgen.

[1] Das gleiche gilt auch von unehelichen und von vaterlosen Kindern im Verhältnisse zur heimatlosen Mutter.

So wie das Heimatgesetz in den Normen über die Zuweisung der Heimatlosen — allerdings nur der Not gehorchend und nicht einer besseren Einsicht folgend — das Bestreben zeigt, eine selbständige, innerlich gerechtfertigte Beziehung des Individuums zur Gemeinde zu schaffen, so finden wir auch auf diesem Gebiete wenigstens den Ansatz zu einer rationelleren Verteilung der Armenlast. Die Armenversorgung der der Stellungsgemeinde zugewiesenen Personen haben sämtliche Gemeinden des Stellungsbezirkes, welchem dieselben zugute gerechnet wurden, zu übernehmen. Die Zuweisung erfolgt also nicht bloß zu Lasten der Stellungsgemeinde, sondern zu Lasten aller Gemeinden des Stellungsbezirkes[1]. Das Herausgreifen der Stellungsgemeinde hat — wenigstens sofern die Armenversorgung in Frage kommt — bloß formale Bedeutung. So wie das Heimatrecht selbst, so muß eben auch die Zuweisung eine Beziehung zu einer bestimmten Gemeinde herstellen.

Ähnlich verhält es sich dann, wenn der in einer öffentlichen Gebäranstalt zur Welt gekommene Heimatlose jener Gemeinde zugewiesen wird, in deren Gebiet sich diese Anstalt befindet. In diesem Falle gebührt der Zuweisungsgemeinde die Vergütung des Aufwandes für die Armenversorgung aus Landesmitteln. Hier wirkt also die Zuweisung zu Lasten des Landes. Durch einzelne Landesgesetze wird auch im Falle der Zuweisung des Heimatlosen an die Aufenthaltsgemeinde (Z. 4) das Land zur Tragung der Armenversorgungsauslagen verpflichtet[2].

In bezug auf das Heimatrecht selbst kennt das Heimatgesetz eine Verteilung der Armenlast auf räumlich ausgedehntere Gemeinwesen nicht. Es erteilt aber allerdings der Landesgesetzgebung die Vollmacht, Einrichtungen zu treffen, wodurch den Gemeinden die ihnen gesetzlich obliegende Verpflichtung der Armenversorgung erleichtert wird. Tatsächlich kommen in dieser Hinsicht nicht bloß Landesgesetze, sondern auch Reichsgesetze und Verordnungen in Betracht. Das Reichsgesetz vom 17. Februar 1864 Nr. 22, R.G.Bl. bestimmt, daß die Verpflegskosten für die in eine öffentliche Gebär- oder Irrenanstalt unentgeltlich aufgenommenen

---

[1] Das steiermärkische Armengesetz vom 27. August 1896, Nr. 63 L.G.Bl., substituiert im § 85 den Gemeinden des Stellungsbezirkes schlechthin den (Vertretungs-)Bezirk. Die gleiche Substituierung ist im § 7 des böhmischen Armengesetzes vom 3. Dezember 1868, Nr. 59 L.G.Bl. implicite enthalten.

[2] Z. B. steiermärk. Armengesetz § 88 f. — Vgl. Mischler im Öst. St.W.B., 2. Aufl., I. Bd., S. 332. — Wenn die Zuweisung zu einer Gemeinde deshalb erfolgt, weil diese an ein Gutsgebiet angrenzt, so haftet die Last der Armenversorgung auf dem ausgeschiedenen Gutsgebiete.

zahlungsunfähigen Personen von den Landesfonden derjenigen Länder zu tragen oder zu ersetzen sind, in welchen sich die Heimatgemeinden der Verpflegten oder jene Gemeinden befinden, denen diese Personen nach den Bestimmungen des Heimatgesetzes als heimatberechtigt zuzuweisen sind. Der Landesgesetzgebung wird es vorbehalten, zu bestimmen, ob dem die Verpflegskosten für Geisteskranke (nicht auch für die Pfleglinge der Gebäranstalten) zahlenden Landesfonde diese Auslagen von der Heimatgemeinde derselben ganz oder teilweise zu ersetzen seien. Ein Landesgesetz ist hier also nicht notwendig, um die Heimatgemeinde von der Leistung zu befreien, sondern um sie zu dieser Leistung heranzuziehen[1]. Die Verpflegskosten für die ohne Entrichtung einer Aufnahmstaxe in die normalmäßige Pflege einer öffentlichen Findelanstalt aufgenommenen Kinder hat gleichfalls auf Grund einer reichsgesetzlichen Vorschrift (Ges. v. 29. Februar 1868 Nr. 15, R.G.Bl.) der Landesfond desjenigen Landes zu tragen, in welchem das Kind heimatberechtigt oder dem es im Falle der Heimatlosigkeit als heimatberechtigt zugewiesen worden ist. Eine Übertragung des Verpflegskostenersatzes auf die Heimatgemeinde des Kindes findet keinesfalls statt[2].

Die Verpflichtung des Landesfonds jenes Kronlands, „wohin der Verpflegte zuständig ist und, wenn die Zuständigkeit nicht ermittelt werden kann, aus welchem er in die betreffende Anstalt gebracht wurde," zum Ersatze der Verpflegskosten, welche öffentliche allgemeine Krankenanstalten für darin aufgenommene Kranke anzusprechen haben, ist im Erlasse des Ministeriums des Innern vom 6. März 1855 Z. 6382 ex 1854 ausgesprochen. Die Heimatgemeinde partizipiert nur in jenen Ländern an diesen Verpflegskosten, deren Landesgesetzgebung dies ausdrücklich normiert hat[3].

Auch die Kosten der offenen Krankenpflege werden den Gemeinden durch das steiermärkische Armengesetz abgenommen. Kostenpflichtig ist hier jener Bezirk, zu dem die Heimatgemeinde des armen Kranken gehört und zwar auch dann, wenn die Verpflegung von einer Gemeinde eines andern Landes vorschußweise bewirkt worden ist (§§ 57 ff.). Von dieser Er-

[1] Solche Landesgesetze sind in den wenigsten Ländern erlassen worden. Vgl. Mischler a. a. O. S. 333; Mayrhofer III. Bd., S. 234.

[2] Anders verhält es sich nach § 7 des zitierten Gesetzes im Falle der nicht normalmäßigen Findelpflege. (Z. B. es wird ein Kind wegen Verhaftung seiner Eltern bloß vorübergehend in der Findelanstalt untergebracht.) Vgl. Epstein im Öst. St.W.B., 2. Aufl., II. Bd. S. 102.

[3] Mayrhofer III. Bd. S. 170, ferner S. 197.

leichterung haben freilich die Städte mit eigenem Statute (Graz, Cilli, Marburg, Pettau), welche in den Bezirksverband nicht einbezogen sind, keinen Nutzen (§ 61)[1].

Während es sich in den bisher besprochenen Fällen bloß um eine Einschränkung der die Heimatgemeinden treffenden Pflicht zur Tragung der Armenversorgungskosten gehandelt hat, sind durch das niederösterreichische Armengesetz vom 13. Oktober 1893 Nr. 53, L.G.Bl. die Gemeinden mit Ausschluß von Wien (aber mit Einschluß der mit eigenen Statuten versehenen Städte Wiener-Neustadt und Waidhofen an der Ybbs) vollständig durch den Armenbezirk ersetzt worden. Der Armenbezirk hat alle seinen Ortsgemeinden in bezug auf öffentliche Armenpflege aus dem Gesetze obliegenden Pflichten zu erfüllen und alle diesen Pflichten entsprechenden Rechte auszuüben (§ 8). In anderen Ländern können wenigstens Armengemeinden durch freiwillige Vereinigung[2] oder auch durch zwangsweise Zusammenlegung[3] von Gemeinden zur selbständigen Besorgung der öffentlichen Armenpflege gebildet werden.

Aus allen diesen im einzelnen so verschiedenen Bestimmungen ergibt sich für unser Thema die wichtige Folgerung, daß der Rechtsbegriff der „Heimat" durch Spezial- und Partikulargesetze eine wesentliche Erweiterung erfahren hat. Zwar bezieht sich das Heimatrecht im technischen Sinne immer auf eine bestimmte Gemeinde. Aber die heimatrechtliche Zugehörigkeit zur Gemeinde schließt in sich die Zugehörigkeit zu einem Bezirke (Armenbezirke), zu einem Lande (eventuell zu einer Armengemeinde). Neben die Heimatgemeinde tritt der Heimatbezirk, das Heimatland[4]. Und wenn Bezirk und Land an den Kosten der Armenpflege partizipieren, so hat das nicht bloß die Bedeutung, daß die Gemeinde dadurch entlastet wird, sondern es werden dadurch auch bis zu einem gewissen Grade die Unzukömmlichkeiten, die sich aus der Verschiedenheit der Heimat- und der Aufenthaltsgemeinde ergeben, ausgeglichen und aufgehoben. Nach der letzten Volkszählung waren von je 1000 Personen

---

[1] Auf weitere Details der Landesgesetzgebung kann hier nicht eingegangen werden.

[2] § 34 des böhmischen, § 15 des steiermärkischen Armengesetzes. — Mayrhofer, V. Bd., S. 247.

[3] § 16 des steiermärkischen Armengesetzes.

[4] Im Falle der Trennung von Gemeinden (§ 4 H.G.) zeigt es sich, daß auch noch eine besondere heimatliche Beziehung zu einem Teile des Gemeindeterritoriums bestanden hat, die freilich erst jetzt praktische Bedeutung erlangt.

heimatberechtigt in	der gesamten ortsanwesenden Bevölkerung	anwesend in	der Heimatbevölkerung[1]
der Aufenthaltsgemeinde .	598	der Heimatgemeinde . . .	610
im Bezirke des Aufenthalts	736	im Heimatbezirke	751
im Lande des Aufenthalts	907	im Heimatlande	924

Diese Ziffern zeigen, daß trotz der Freizügigkeit der Prozentsatz der außerhalb des Heimatlandes weilenden Staatsbürger verschwindend klein ist. Die Verschiedenheit der beiden Kolonnen ist darauf zurückzuführen, daß wohl in der ersten Kolonne die im Inlande weilenden Ausländer, in der zweiten Kolonne dagegen nicht die im Auslande weilenden Österreicher berücksichtigt worden sind. Da nun für eine Heimatrechtsreform die sich im Staatsgebiete aufhaltenden Ausländer nicht in Frage kommen, so ist auf die zweite Kolonne größeres Gewicht zu legen, als auf die erste. Wir können also sagen, daß sich drei Viertel der Bevölkerung im Heimatbezirke und $^{37}/_{40}$ der Bevölkerung im Heimatlande aufhalten. Und wenn auch die Identität von Heimat- und Aufenthaltsland im allgemeinen in jenen Ländern häufiger ist, welche eine dünnere Bevölkerung aufweisen, so ist doch als erfreuliche Ausnahme Niederösterreich zu nennen, welches nach Triest am dichtesten bevölkert ist und dennoch unter 1000 Landesangehörigen 951 Personen zählt, die sich im Heimatlande aufhalten.

Eine Entlastung der Heimatgemeinden wurde auch durch die sozialpolitische Gesetzgebung herbeigeführt. Der Unterstützungsanspruch eines Krankenkassenmitgliedes geht kraft Gesetzes auf die Gemeinde oder Korporation über, welche auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung Krankenunterstützung geleistet hat. Da sich nun die Kassenmitgliedschaft nach dem Orte der Beschäftigung, also nach dem Aufenthaltsorte richtet, so bewirkt diese gesetzliche Zession, sowie überhaupt die Organisation der sozialen Versicherung, in territorialer Hinsicht eine Überleitung der Unterstützungspflicht vom Heimatgebiete auf das Aufenthaltsgebiet.

V.

Das Gesetz vom 5. Dezember 1896 Nr. 222, R.G.Bl., welches sich die Sanierung der Heimatrechtsverhältnisse zum Zwecke setzt, ist überaus

[1] Die amtliche Statistik bezeichnet die Gesamtheit der Heimatberechtigten eines Gebietes als dessen „rechtliche Bevölkerung". Diese Ausdrucksweise ist besser zu vermeiden, weil doch alle Gemeindemitglieder (also auch die Genossen) zur rechtlichen Bevölkerung gezählt werden müssen.

behutsam und vorsichtig zu Werke gegangen. Es zeigt sich dies nicht bloß in seinen meritorischen Bestimmungen, die noch zu besprechen sein werden, sondern auch in bezug auf den Zeitraum, den es verstreichen ließ, ehe es praktische Geltung beanspruchte. Von der Amtsheimat abgesehen, welche nunmehr auch den Beamten der Gemeinden und der Bezirksvertretungen, den Notaren und den definitiv angestellten Hof-, Staats-, Landes-, Gemeinde-, Bezirksvertretungs- und öffentlichen Fondsdienern zugestanden wurde[1], konnte eine Veränderung der Heimatrechtsverhältnisse auf Grund der Novelle frühestens am 1. Januar 1901 eintreten. Und da der vorhergehende Tag der Stichtag der Volkszählung ist, so können wir die Wirkungen des Heimatgesetzes bis zu dem letzten Tage, an welchem seine Prinzipien in Kraft waren[2], statistisch verfolgen[3].

Es wurde bereits erwähnt, daß von je 1000 ortsanwesenden Personen bloß 598, also 59,8 % in der Aufenthaltsgemeinde heimatberechtigt waren. So wenig erfreulich schon diese Ziffer ist, die wir der Kürze wegen als Ausdruck des „Heimatprozents" bezeichnen wollen, so läßt sie doch nicht die ganze Wahrheit erkennen. Denn sie wäre weit niedriger, wenn sie nicht durch die ziemlich günstigen, aber für die Beurteilung der österreichischen Verhältnisse minder erheblichen Heimatrechtsverhältnisse der in den weiten Gebieten von Galizien, Bukowina und Dalmatien lebenden Bevölkerung beeinflußt würde.

Die folgende Tabelle enthält die Heimatprozente für die einzelnen Kronländer und für die mit eigenen Statuten versehenen Städte. Triest wird nur unter den Städten angeführt. Die Länder und Städte sind derart aneinandergereiht, daß die Gebiete mit geringeren Heimatprozenten jenen mit größerem Heimatprozente vorgehen.

---

[1] Was die Lehrer betrifft, so werden in dem neuen Gesetze die „Lehrpersonen" erwähnt. Darunter sind auch die Lehrerinnen zu verstehen. Vgl. Scapinelli, Die Heimatgesetznovelle S. 71. Dagegen freilich Pražák a. a. O. I. Bd. S. 110.

[2] Die Ausnahme rücksichtlich der Amtsheimat wurde soeben erwähnt. Außerdem mögen schon unter dem Eindrucke der Novelle manche Gemeinden mit der Heimatrechtsverleihung in der Zeit von 1897—1900 weniger rigoros gewesen sein, als früher. Von großer Bedeutung sind jedoch diese Momente sicherlich nicht.

[3] Die Ergebnisse der Volkszählung in bezug auf die Heimatberechtigung der anwesenden Bevölkerung sind im ersten Hefte des LXIV. Bandes der „Öst. Statistik" enthalten. Unbedingt verläßlich sind diese Ergebnisse schon deshalb nicht, weil es sonst weder Heimatlose noch bestrittene Heimatrechte geben würde.

Niederösterreich . .	40,2	Marburg	10,3	Friedeck	26,9
Steiermark . . .	41,5	Olmütz	16,5	Brünn	27,9
Salzburg (Land) .	43,3	Bozen	17,2	Kremsier	28,7
Oberösterreich . .	43,7	Graz	19,2	Salzburg	29,3
Böhmen	44,3	Cilli	20,4	Bielitz	30,0
Schlesien	47,3	Prag	20,7	Iglau	33,3
Kärnten	48,6	Pettau	21,1	Krakau	35,5
Mähren	55,3	Wiener-Neustadt .	21,8	Reichenberg . . .	36,5
Vorarlberg . . .	59,8	Klagenfurt . . .	23,5	Wien	38,0
Tirol	66,0	Linz	23,7	Roveredo	39,8
Krain	74,7	Troppau	23,8	Trient	40,8
Görz (Land) . . .	79,1	Innsbruck . . .	24,2	Triest	41,7
Bukowina	80,6	Laibach	24,3	Czernowitz . . .	44,6
Istrien	81,6	Ungarisch-Hradisch .	25,0	Lemberg	52,4
Galizien	82,6	Steyr	26,0	Görz	52,8
Dalmatien . . .	92,8	Waidhofen a. d. Ybbs	26,4	Rovigno	85,4
		Znaim	26,7		
Im ganzen Staatsgebiete . . .	59,8				

Die Verschiedenheiten der Prozentsätze sind hiernach außerordentlich groß. Die Spannung ist bei den Städten weit größer (10,3—85,4), als bei den Ländern (40,2—92,8). Allein diese Differenz ist auf Rechnung von Rovigno zu setzen, welches unter den Städten einen ganz abnormalen Satz aufweist, für den sich anderwärts kein Analogon findet. Sehen wir von Rovigno ab, das mit seinen rund 10000 Einwohnern keine Rolle spielt, so betragen die Heimatprozente:

der Länder . . . . . 40,2—92,8
der Städte . . . . . 10,3—52,8

Das Mißverhältnis zwischen Heimat und Aufenthalt ist also in den Städten weit größer, als in den Ländern. Während in der Mehrheit der Länder (9) mehr als die Hälfte der Bevölkerung in der Aufenthaltsgemeinde heimatberechtigt ist, ist das gleiche bloß in 3 von 33 Statutargemeinden der Fall. 27 Städte haben ein geringeres Heimatprozent, als Niederösterreich, welches das geringste Prozent unter den Ländern aufweist. Das gleiche Verhältnis von Land und Stadt wiederholt sich — wenn wir auch hier wieder von Rovigno absehen — innerhalb jedes einzelnen Landes. Überall bleiben die Städteziffern in gemessenem Abstande hinter der Landesziffer zurück[1]. Eine auffallende Annäherung an die Landesziffer zeigt allerdings Wien (38 : 40,2). Der Grund liegt darin, daß mehr als die Hälfte der niederösterreichischen Bevölkerung (54 %) auf Wien entfällt, so daß die Landesziffer schon mathematisch durch die

[1] Rovigno überragt mit 85,4 die istrische Ziffer von 81,6. Das kleinste Heimatprozent in Istrien hat der Bezirk Pola (48,9 %). Vgl. unten S. 41 Anm. 2.

Verhältnisse in Wien beeinflußt wird. Daß aber die Wiener Ziffer auch unter den Städten relativ hoch ist, kann wohl auf Rechnung der glücklichen Arrondierung des Stadtgebietes gesetzt werden, welche durch die Einbeziehung der Vororte bewirkt worden ist. Die Inkommunalisierung von Vorortgemeinden ist immer zugleich eine partielle Heimatrechtsreform im Sinne einer Sanierung subjektiver Heimatrechtsverhältnisse.

Die obige Zusammenstellung der Heimatprozente drückt selbstverständlich das Verhältnis von Stadt und Land nur höchst unvollkommen aus. Denn einerseits sind die Städte in den Ländern inbegriffen, anderseits sind als Städte nur die Statutargemeinden hervorgehoben, welche bloß einen kleinen Teil des städtischen Gebietes darstellen, und unter denen sich übrigens auch einzelne ziemlich kleine Gemeinden befinden. Zur besseren Veranschaulichung der Heimatverhältnisse der österreichischen Bevölkerung mag folgende Tabelle dienen, welche die relative Stärke der in der Aufenthaltsgemeinde heimatberechtigten Bevölkerung in den 380 politischen Bezirken Österreichs — und damit auch in den Ländern — darstellt. Jede der schon oben berücksichtigten 33 Statutargemeinden bildet für sich auch einen politischen Bezirk.

Länder	Zahl der Bezirke, in welchen									Gesamtzahl der Bezirke
	10–20	20–30	30–40	40–50	50–60	60–70	70–80	80–90	90–100	
	Prozent der ortsanwesenden Personen in der Aufenthaltsgemeinde heimatberechtigt sind									
Niederösterreich .	—	5	9	3	6	2	—	—	—	25
Oberösterreich .	—	3	2	4	5	—	—	—	—	14
Salzburg . . .	—	1	—	3	2	—	—	—	—	6
Steiermark . .	3	3	4	8	3	3	—	—	—	24
Kärnten . . .	—	1	1	2	2	1	1	—	—	8
Krain	—	1	—	—	—	1	6	3	1	12
Triest	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
Görz u. Gradiska	—	—	—	—	1	—	1	2	1	5
Istrien . . .	—	—	—	1	—	—	—	4	2	7
Tirol	1	1	1	4	3	3	4	3	5	25
Vorarlberg . .	—	—	—	—	1	2	—	—	—	3
Böhmen . . .	5	6	13	18	34	18	2	—	—	96
Mähren . . .	2	4	1	5	10	16	2	—	—	40
Schlesien . . .	—	4	—	1	5	1	—	—	—	11
Galizien . . .	—	—	1	—	2	3	12	48	14	80
Bukowina . .	—	—	—	1	—	—	1	8	—	10
Dalmatien . .	—	—	—	—	—	—	2	—	11	13
Summa . . .	11	29	32	51	74	50	31	68	34	380

Die Heimatverhältnisse zeigen also die denkbar größten Variationen. Man kann sämtliche Bezirke in drei nahezu gleich große Gruppen gliedern, von denen die erste (32 % aller Bezirke) ein Heimatprozent von 10—50, die zweite (33 %) ein solches von 50—70 und die dritte (35 %) ein solches von 70—100 aufweist. Elf Bezirke (3 % aller Bezirke) zeigen eine auffallend niedrige Ziffer. Es sind dies:

Stadt Marburg	mit	103	Heimatberechtigten	unter	1000	Anwesenden
Bezirk Žižkov	„	124	„	„	„	„
„ Kgl. Weinberge	„	137	„	„	„	„
„ Mährisch-Ostrau	„	138	„	„	„	„
„ Teplitz	„	164	„	„	„	„
Stadt Olmütz	„	165	„	„	„	„
„ Bozen	„	172	„	„	„	„
Bezirk Smichow	„	178	„	„	„	„
„ Leoben	„	186	„	„	„	„
Stadt Graz	„	192	„	„	„	„
Bezirk Brüx	„	194	„	„	„	„

Außer den Städten sind in dieser Liste die Zuzugsgebiete für die Bergarbeiterbevölkerung vertreten. Die Bezirke Žižkov, Kgl. Weinberge und Smichov würden gewiß aus der Reihe der die ungünstigsten Heimatverhältnisse aufweisenden Bezirke verschwinden, wenn die gleichnamigen Städte mit Prag vereinigt würden[1].

Wie hoch unter Umständen das Heimatprozent sein kann, zeigt eine Zergliederung der letzten Kolonne (90—100 %) der obigen Tabelle. Die in der Aufenthaltsgemeinde heimatberechtigten Personen machen

90—91 %	der	Gesamtbevölkerung	aus	in	9	Bezirken
91—92 %	„	„	„	„	3	„
92—93 %	„	„	„	„	5	„
93—94 %	„	„	„	„	3	„
94—95 %	„	„	„	„	6	„
95—96 %	„	„	„	„	2	„
96—97 %	„	„	„	„	1	„
97—98 %	„	„	„	„	1	„
98—99 %	„	„	„	„	3	„
über 99 %	„	„	„	„	1	„
				Zusammen	34	Bezirke.

[1] Die Bevölkerung der Stadt Žižkov macht 71 %, jene der Stadt Kgl. Weinberge 41 % und jene der Stadt Smichov 34 % der Bezirksbevölkerung aus. — Im

Der dalmatinische Bezirk Imotski erreicht mit 997 ‰ die höchste Ziffer.

Bisher haben wir die Heimatbevölkerung als einen Teil der Aufenthaltsbevölkerung betrachtet, uns also bloß mit jenem Teile der Heimatbevölkerung beschäftigt, der sich zugleich in der Heimatgemeinde aufhält. Fassen wir nun das Verhältnis der (wo immer im Staate anwesenden) Heimatbevölkerung zur Aufenthaltsbevölkerung ins Auge, so finden wir Gebiete, deren Heimatbevölkerung größer ist, als die Aufenthaltsbevölkerung (wir wollen in einem solchen Falle von einer aktiven Heimatziffer sprechen) und Gebiete, in denen das entgegengesetzte Verhältnis zu konstatieren ist. Die folgende Tabelle zeigt, wieviel Bezirke in den einzelnen Ländern eine aktive, und wieviel eine passive Heimatziffer aufweisen. Überdies ist auch ersichtlich, welcher Gruppe das Land selbst zuzuzählen ist.

	Aktive Bezirke	Passive Bezirke	Zahl der Bezirke	Aktive Länder	Passive Länder
Niederösterreich . .	10	15	25	—	1
Oberösterreich . . .	8	6	14	—	1
Salzburg	1	5	6	—	1
Steiermark	13	11	24	—	1
Kärnten	7	1	8	1	—
Krain	11	1	12	1	—
Triest	—	1	1	—	1
Görz und Gradiska	4	1	5	1	—
Istrien	6	1	7	—	1
Tirol	15	10	25	—	1
Vorarlberg	—	3	3	—	1
Böhmen	68	28	96	1	—
Mähren	28	12	40	1	—
Schlesien	7	4	11	1	—
Galizien	63	17	80	1	—
Bukowina	5	5	10	—	1
Dalmatien	7	6	13	—	1
Zusammen	253	127	380	7	10

Darnach gibt es in jenen zwei Ländern, welche die geringste Anzahl von Bezirken aufweisen (Triest, Vorarlberg), gleichartige und zwar passive Bezirke. In den übrigen Ländern gibt es Bezirke beiderlei Art. In der Bukowina sind aktive und passive Bezirke gleich stark vertreten. In Niederösterreich und Salzburg überwiegen die passiven, in den restlichen

Bezirke Kgl. Weinberge kommen noch Nusle und Wrschowitz als Anschlußgemeinden für Prag in Betracht. Die Bevölkerung der Gemeinden Kgl. Weinberge, Nusle und Wrschowitz beträgt zusammen zwei Drittel der Bezirksbevölkerung.

zwölf Ländern die aktiven Bezirke. Im ganzen Staate verhalten sich die Bezirke mit aktiver Heimatziffer zu den übrigen Bezirken, wie 2 : 1. Wollte man aber daraus schließen, daß tatsächlich in den meisten Ländern die Heimatbevölkerung größer ist, als die Aufenthaltsbevölkerung, so wäre dies, wie die Landesziffern zeigen, unrichtig. Das Verhältnis der Heimatbevölkerung zur Aufenthaltsbevölkerung entspricht im Lande keineswegs dem gleichen Verhältnisse in der Mehrheit der Bezirke. In Oberösterreich, Steiermark, Istrien, Tirol und Dalmatien ist die Heimatbevölkerung kleiner, als die Aufenthaltsbevölkerung, obwohl in der Mehrheit der Bezirke jedes dieser Länder das Gegenteil der Fall ist[1]. Besonders charakteristisch ist das Verhältnis in Istrien, wo ein einziger passiver Bezirk (Pola) die Passivität des Landes herbeiführt. Die Statutargemeinden sind — mit Ausnahme von Rovigno[2] — sämtlich passiv[3]. Wie weit die Heimatbevölkerung hinter der Aufenthaltsbevölkerung zurückbleiben kann, mögen folgende Ziffern zeigen:

	Aufenthaltsbevölkerung einschließlich der Ausländer	Aufenthaltsbevölkerung ausschließlich der Ausländer	Heimatbevölkerung
Bezirk Mährisch-Ostrau .	87,126	84,318	19,730
„ Žižkov	83,752	83,353	28,011
Stadt Graz	138,080	123,673	38,988

Im Bezirke Žižkov macht die Heimatbevölkerung 33 %, in Graz ca. 30 %, im Bezirke Mährisch-Ostrau nur 23 % der Aufenthaltsbevölkerung aus. Die Heimatberechtigten dieser Gebiete würden also — bei gleichbleibender Aufenthaltsbevölkerung — auch dann noch in der Minorität sein, wenn sie sich ausnahmslos in ihren Heimatbezirken auf-

[1] Das Verhältnis der aktiven zu den passiven Ländern kehrt sich freilich um, sobald die Ausländer aus der Aufenthaltsbevölkerung ausgeschieden werden. Dann rücken Oberösterreich, Tirol und Dalmatien in die aktiven Länder ein. (Vgl. Öst. Statistik a. a. O. S. XXII.) — Ich habe es wegen Zeitmangels unterlassen, eine Korrektur der Aufenthaltsbevölkerung 380mal vorzunehmen, glaube aber, daß dieser Umstand nicht sehr ins Gewicht fällt, da die Ausländer nicht einmal 2%, nach Ausscheidung des unter allen Umständen passiven Wien nur 1,4% der Aufenthaltsbevölkerung ausmachen.

[2] Die größte istrische Stadt ist nicht Rovigno, sondern Pola.

[3] In Kärnten, Krain und Görz ist nur der hauptstädtische Bezirk passiv.

halten würden. Die Mißstände, die sich auf dem Gebiete des Heimatwesens ergeben haben, äußern sich also nicht bloß darin, daß die Gemeinden ihre Heimatberechtigten gegeneinander austauschen, so daß ein großer Teil der Aufenthaltsbevölkerung heimatsfremd ist, sondern auch und insbesondere darin, daß die Heimatbevölkerung vieler Gemeinden stationär bleibt, während die Aufenthaltsbevölkeruug unausgesetzt wächst. Wenn neue Gemeinden entstehen, so erlangen sie sofort — sei es ipso iure, sei es durch behördliche Zuweisung (§§ 3 f. H.G.) — eine gewisse Zahl von Heimatberechtigten. Und ebenso kann die Heimatbevölkerung der Gemeinde durch Erweiterung des Gemeindegebietes einen Zuwachs erfahren. Aber wenn das Wohngebiet einer Gemeinde durch fortschreitende Verbauung des Grundes und Bodens keine Erweiterung erfährt, ohne daß sich die Grenzen der Gemeinde ändern, so wird dadurch ein Wechsel in den konkreten Heimatverhältnissen nicht herbeigeführt. So hat sich z. B. im Laufe der Zeit die Stadt Kgl. Weinberge bei Prag zu einer großen Stadt entwickelt[1], ohne daß sie genötigt war, auch nur eine der in ihr Gebiet übersiedelten Personen in ihren Heimatverband aufzunehmen. Während in allen übrigen Hinsichten nicht nur die Einnahmen, sondern auch die Aufgaben und Lasten einer Gemeinde in demselben Verhältnisse wachsen, in dem die Wohnbevölkerung wächst, verhält es sich mit der Armenlast anders. Diese kann nicht oder nicht wesentlich wachsen, so lange die verarmten Inwohner ihren von der Domizilgemeinde verschiedenen Heimatgemeinden zur Last fallen. Gemeinden mit zurückgebliebener Heimatbevölkerung, Zuzugsgemeinden, geben mehr Arme an fremde Gemeinden ab, als sie von anderen Gemeinden zur Versorgung übernehmen. Und wenn nun gerade die Zuzugsgemeinden, wie es in der Natur der Dinge liegt, wirtschaftlich kräftiger und leistungsfähiger sind, als jene Gemeinden, aus denen sich ihre Aufenthaltsbevölkerung rekrutiert, so liegt in der Überwälzung der Armenlast auf die schwächeren Heimatgemeinden eine Unbilligkeit, die eine Abhilfe dringend erfordert. Die Gesetzgebung konnte sich der Aufgabe nicht entziehen, hierin endlich Wandel zu schaffen.

---

[1] Die Bevölkerung hat sich in dem Dezennium von 1890—1900 um 52% vermehrt.

VI.

Seit dem Jahre 1872 stand in Österreich die Reform des Heimatrechts auf der Tagesordnung. Die Revision des Heimatgesetzes, zu welcher das Abgeordnetenhaus die Regierung am 23. Februar 1872 aufgefordert hatte, wurde ein Vierteljahrhundert später zur Tat. Am 19. Dezember 1896 erfolgte die Publikation des Gesetzes vom 5. Dezember 1896 Nr. 222, R.G.Bl., womit einige Bestimmungen des Heimatgesetzes vom Jahre 1863 abgeändert worden sind.

Die Zahl der Erwerbungsgründe des Heimatrechts ist durch die Novelle nicht vermehrt worden. Wenn es auch der Grundgedanke des Gesetzes war, die Heimatrechtserwerbung mit einem mehrjährigen Aufenthalte in Zusammenhang zu bringen, so wurde doch der Heimatrechtserwerb nicht ipso iure an die Tatsache des längeren Aufenthaltes angeknüpft. Die vielfach propagierte Idee einer *Ersitzung des Heimatrechts* wurde vom Gesetze nicht aufgenommen. Nach wie vor ist es Sache der Gemeinde, das Heimatrecht *zu verleihen* und dadurch die Änderung des Heimatrechtsstatus herbeizuführen. Nur wird die Verleihung wieder, wie es schon nach den städtischen Statuten und nach dem Gemeindegesetze von 1859 der Fall war, in die freiwillige und in die obligatorische Verleihung des Heimatrechtes gegliedert. Während es das Heimatgesetz in das Ermessen der Gemeinde stellt, ob sie einem Gesuchsteller das Heimatrecht verleihen will, verpflichtet die Novelle die Aufenthaltsgemeinde zur Verleihung des Heimatrechts, wenn die vom Gesetze geforderten Voraussetzungen vorliegen. Der Heimatrechtswerber hat also unter Umständen einen *Anspruch* auf das Heimatrecht. Die Novelle kennt wohl eine Ersitzung, aber nicht eine solche des Heimatrechts, sondern eine Ersitzung des Heimatrechts*anspruchs*, des Heimatrechtstitels. Längerer Aufenthalt in der Gemeinde berechtigt den Staatsbürger, von der Aufenthaltsgemeinde die gebührenfreie Aufnahme in den Heimatverband zu verlangen. In der Verleihung des Heimatrechts an jemanden, der den Heimatrechtstitel ersessen hat, liegt zwar die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung. Aber nichtsdestoweniger wird erst dadurch, erst durch die Verleihung eine Veränderung des heimatrechtlichen Status des Einschreiters herbeigeführt. Die Verleihung wirkt also konstitutiv und nicht deklarativ. So unzweifelhaft dies aus dem Gesetze hervorgeht, so hat doch der Verwaltungsgerichtshof eigentümlicherweise das Gegenteil behauptet[1]. Daß eine Verpflichtung zur Auf-

[1] Vgl. Budwinski Nr. 2005 A.

nahme die Aufnahme selbst nicht zum deklaratorischen Akte herabdrückt, sollte doch ohne weiteres klar sein. Wenn ein Kranker berechtigt ist, die Aufnahme in ein Krankenhaus zu verlangen, so wird er doch so lange der Krankenhauspflege nicht teilhaftig, als er nicht aufgenommen ist. Die Aufnahme ist also, wenn sie ihm auch nicht verweigert werden darf, doch kein deklaratorischer, sondern ein konstitutiver Akt. Und das Gleiche gilt mutatis mutandis auch vom Heimatrechte.

Was nun die Voraussetzungen des Heimatrechtsanspruchs betrifft, so knüpft ihn das Gesetz an einen zehnjährigen freiwilligen und ununterbrochenen Aufenthalt in der Gemeinde. Gezählt wird bloß jener Aufenthalt, der in die Zeit nach erlangter Eigenberechtigung fällt. Wird der Aufenthalt in einer Gemeinde unter Umständen begonnen, durch welche ein freiwilliger Aufenthalt ausgeschlossen ist, so beginnt der Lauf der zehnjährigen Frist erst mit dem Tage, an welchem diese Umstände aufgehört haben. Treten solche Umstände erst nach dem Beginne des Aufenthalts ein, so ruht während ihrer Dauer der Lauf der Frist. Das gleiche ist der Fall während der Dauer einer unfreiwilligen, nicht durch die Erfüllung der gesetzlichen Wehrpflicht verursachten Abwesenheit. Abwesenheit zum Zwecke der Erfüllung der Wehrpflicht führt weder Hemmung noch Unterbrechung des Fristenlaufes herbei. Ein Hindernis für die Erwerbung des Anspruches ist es, wenn der Ersitzer während der zehnjährigen Frist der öffentlichen Armenversorgung anheimgefallen ist. Der Anspruch braucht nicht sofort nach Ablauf der Frist geltend gemacht zu werden, d. h. die zehn Jahre müssen nicht gerade vom Tage der Geltendmachung des Anspruchs zurückgerechnet werden. Aber dennoch ist diese Geltendmachung zeitlich begrenzt. Wenn der Aufenthalt in der Ersitzungsgemeinde aufgegeben wird, so kann von dem Heimatrechtstitel nur noch binnen zwei Jahren Gebrauch gemacht werden. Der Heimatrechtstitel ist übrigens vererblich. Er geht — mit der eben erwähnten zeitlichen Begrenzung — auf diejenigen über, welche ihr Heimatrecht vom Ersitzer ableiten.

In den bisher skizzierten Partien folgt die Novelle den Spuren des älteren österreichischen Heimatrechts. Soweit sie diesem überlegen ist, ist der Grund bloß in der rechtstechnischen Ausgestaltung des Heimatrechtsanspruchs zu finden. Aber dabei bleibt das Gesetz nicht stehen. Es führt ein vollständiges Novum ein, indem es den Gemeinden, die bisher bloß bei der Aufnahme neuer Mitglieder in den Heimatverband zu Worte kamen, auch die rechtliche Möglichkeit gewährt, die Abstoßung entfremdeter Mitglieder zu veranlassen, sich derjenigen Heimatberechtigten, die einer

anderen Gemeinde gegenüber einen Ersitzungsanspruch erworben haben, zu entledigen. Dem Heimatrechtstitel der Ersitzer und ihrer Heimatrechtsnachfolger entspricht der Entledigungstitel ihrer bisherigen Heimat- bezw. Zuweisungsgemeinde. Geltend gemacht werden beide Titel gegenüber der Ersitzungsgemeinde. Wenn die Heimatgemeinde von ihrem Rechte Gebrauch macht, so kann jemand seines bisherigen Heimatrechts gegen seinen Willen verlustig gehen. In diesem Falle ist nicht bloß die Verleihung des neuen Heimatrechts auf seite der Aufenthaltsgemeinde, sondern auch dessen Erwerbung auf seite des Individuums eine unfreiwillige. Die bisherige Heimat- oder Zuweisungsgemeinde steht hier im Dienste der Heimatpolizei. Sie ist es, die, wenn auch in Form eines Parteibegehrens und im eigenen Interesse, die vom Gesetze angestrebte Übereinstimmung der Heimatrechtsverhältnisse mit den Aufenthaltsverhältnissen veranlaßt. Der Gedanke des Gesetzes ist gut und gesund. Die volle und gerechte Ausnützung der gesetzlichen Bestimmungen setzt aber eine Reform der Bestimmungen über die Meldepflicht voraus, da sonst diejenigen Gemeinden, die ein geregeltes Meldewesen haben, unverhältnismäßig häufiger Entledigungsgesuche zu gewärtigen haben, als Gemeinden, denen gegenüber sich der Nachweis des zehnjährigen Aufenthaltes nicht oder nicht leicht erbringen läßt[1]. Der Entledigungstitel der Gemeinde konkurriert selbstverständlich mit dem Heimatrechtstitel des Staatsbürgers. Seltsamerweise hat aber das Gesetz dem ersitzedachten Anspruche eine längere Lebensdauer zugestanden. Während der Heimatrechtstitel, wie schon erwähnt, binnen zwei Jahren nach dem Aufhören des Aufenthalts in der Ersitzungsgemeinde verjährt, beträgt die Frist für die Verjährung des Entledigungstitels fünf Jahre.

Wir sind indessen mit den Neuerungen, die die Novelle gebracht hat, noch nicht zu Ende. Nach dem Heimatgesetze entscheidet die Gemeinde endgültig über das Ansuchen um Aufnahme in den Heimatverband. Die Novelle eröffnet dagegen in den Fällen, in welchen das von einer Partei oder Gemeinde gestellte Aufnahmsbegehren auf einen gesetzlichen Anspruch gestützt wird, einen Instanzenzug. Und zwar fungieren die staatlichen politischen Behörden als Beschwerdeinstanzen. Abgesehen davon hat die der Aufenthaltsgemeinde vorgesetzte politische Behörde (in der Regel die Bezirkshauptmannschaft, bei Städten mit Statut die Landesstelle) un-

[1] Vgl. den Bericht über den IV. österreichischen Städtetag in Wien (1903) S. 108, ferner den einschlägigen Bericht des Bürgermeisters Dr. Müller an den III. deutsch-österreichischen Städtetag in Teplitz-Schönau (1904).

mittelbar über das Aufnahmsbegehren zu entscheiden, wenn die angerufene Gemeinde innerhalb einer Frist von sechs Monaten keine Entscheidung gefällt hat. Es kann also — und das ist die Neuerung, auf die aufmerksam gemacht werden muß — der Staat durch seine Behörden das Heimatrecht in einer Gemeinde verleihen. Während dort, wo die Gemeinde in Anerkennung des Anspruches das Heimatrecht verleiht, die Veränderung des Heimatrechts doch auf den Willen der Gemeinde zurückzuführen ist — quamquam coacta tamen voluit —, fehlt hier überhaupt ein Willensakt der Gemeinde. Der Aufnahmsbeschluß der Gemeinde wird als entbehrlich behandelt. Wenn wir einen Terminus der verwaltungsrechtlichen Exekution verwenden wollen, so können wir sagen: der gesetzliche Anspruch wird hier durch Ersatzvornahme vollstreckt.

Die Heimatrechtsnovelle hat schon vor ihrer Erlassung zu lebhaften Erörterungen Anlaß gegeben. Die Stimmung für sie war keineswegs günstig. Der Entwurf schien den meisten Autoren nicht weitgehend genug, nicht bloß wegen der überaus langen Ersitzungsfrist, sondern namentlich auch deshalb, weil er eine unmittelbare Erwerbung des Heimatrechts perhorreszierte. In letzterer Hinsicht trat freilich ein merkwürdiger Widerspruch zutage. Auf der einen Seite wurde das Prinzip der Novelle deshalb bekämpft, weil die in Frage kommenden Bevölkerungsschichten viel zu lässig, indolent und träge seien, als daß eine ausgiebige Geltendmachung des Heimatrechtstitels zu gewärtigen wäre. Auf der anderen Seite wurde wieder behauptet, daß die Aufnahmsgesuche bei den Gemeinden so massenhaft einlaufen werden, daß mit ihrer klaglosen Aufarbeitung nicht gerechnet werden könne. Heute sind wir in der Lage, die Richtigkeit dieser Prognosen zu beurteilen. Der Vorwurf der Indolenz war durchaus unbegründet. Die Bevölkerung hat großes Interesse für die Realisierung der Heimatrechtsansprüche an den Tag gelegt. Die Tagesblätter haben eigene Rubriken eröffnet, unter denen sie Ratschläge in Heimatrechtssachen erteilten. Die volkstümliche Literatur hat sich des Gegenstandes bemächtigt und für die Verbreitung der elementarsten Kenntnisse vom Heimatrechte Sorge getragen. Die Aufnahmsgesuche sind in der Tat massenhaft eingelaufen. In Wien haben auf Grund der Novelle im Jahre 1901 25477, im folgenden Jahre 21946 Familien (nicht Personen) das Heimatrecht erlangt[1]. Nach einer allerdings summarischen Berechnung, welche dem IV. österreichischen Städtetage vorgelegen hat, ergibt sich für die Zeit bis Ende April 1903 eine Vermehrung der

[1] Bericht des IV. österr. Städtetags S. 113.

heimatzuständigen Wiener Bevölkerung um rund 240 000 Köpfe. So hohe Ziffern können die andern Städte natürlich nicht aufweisen. Aber immerhin hat die Heimatrechtsnovelle wohl auch anderwärts Arbeit genug gegeben. Aber diese Arbeit *wurde* bewältigt. Die Gemeinden und die Staatsbehörden haben ihres Amtes gewaltet, und der Verwaltungsgerichtshof hat den in diesem Falle ganz unentbehrlichen Rechtsschutz gewährt. Wie vorauszusehen war, haben die Städte einen erbitterten Kleinkrieg gegen die Novelle geführt. Es soll gewiß nicht geleugnet werden, daß das Gesetz manche Unklarheiten enthält und zu vielen Zweifeln Anlaß gibt. Aber diese Unklarheiten und Zweifel wurden von den Gemeinden arg übertrieben und durch den Versuch einer den Intentionen des Gesetzes zuwiderlaufenden Interpretation künstlich vergrößert. Der Verwaltungsgerichtshof mußte derartigen Versuchen entgegentreten und dem Gesetze seine praktische Geltung sichern. Auch diese Arbeit ist jetzt getan, und wir können das Übergangsstadium in jeder Richtung als überwunden ansehen. Die Praxis, welche nach dem unvermeidlichen ersten Anprall der Gesuche in ruhigere Bahnen einlenkt, hat durch die verwaltungsgerichtliche Judikatur eine feste Richtschnur erhalten.

Aber die heftigen Klagen, welche die Städte unausgesetzt gegen die Novelle erheben, zeigen auf der anderen Seite deutlich, daß die Vorsicht, mit welcher bei uns an die Heimatrechtsreform herangetreten worden ist, in den Verhältnissen wohl begründet war. Hat schon der erste Schritt, den die Gesetzgebung auf diesem Wege unternommen hat, derartige Wirkungen geäußert, so wäre ein radikaleres Vorgehen von ernsten Folgen begleitet gewesen. Es ist in der Tat eine genug große Umwälzung, wenn sich die Heimatbevölkerung Wiens in zwei Jahren um ein ganzes Drittel vermehrt hat. Trotzdem darf die Gesetzgebung das Ziel, das sie sich gesetzt hat, nicht aus den Augen verlieren. Einerseits muß die viel zu lange Ersitzungsfrist mit der Zeit erheblich reduziert werden, anderseits wird eine Reform unseres vielfach rückständigen Armenrechts immer dringender und brennender.

Unsere Besprechung der Heimatrechtsnovelle wäre unvollständig[1], wenn wir nicht zum Schlusse noch jener eigentümlichen Bestimmung gedenken würden, welche auch *Ausländern* und Personen, deren Staatsbürgerschaft nicht nachweisbar ist, im Falle ihres zehnjährigen Aufenthaltes in einer und derselben Gemeinde einen Anspruch gegen diese Ge-

[1] Von der durch die Novelle vorgenommenen Ausdehnung der Amtsheimat war bereits im vorigen Abschnitte die Rede.

meinde gewährt. Dieser Anspruch ist allerdings nicht auf die Verleihung des Heimatrechts gerichtet; denn des Heimatrechts können nur Inländer teilhaftig werden. Wohl aber kann der Ausländer, der den Ersitzungsanspruch erworben hat, von der Aufenthaltsgemeinde die Zusicherung der Aufnahme in den Heimatverband für den Fall der Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft verlangen. Auch dieser Anspruch kann im Instanzenwege vor den staatlichen Behörden zur Geltung gebracht werden. Auch hier devolviert die Entscheidung im Falle der Saumsal der Gemeinde an die vorgesetzte politische Behörde. Gebührenfreiheit hat das Gesetz den Ausländern bei der Erlangung der Aufnahmszusicherung nicht garantiert. Im Wege der Landesgesetzgebung können also die Gemeinden das Recht, Zusicherungstaxen einzuheben, erwirken[1].

Während die übrigen Ansprüche, welche die Novelle geschaffen hat, das Verhältnis der verschiedenen Gemeinden zu einander betreffen, kommt hier das Verhältnis von Staat und Gemeinde in Frage. Der Staat entscheidet darüber, ob dem Ausländer die Staatsbürgerschaft verliehen werden soll oder nicht. Allein da ein jeder Staatsbürger in einer österreichischen Gemeinde heimatberechtigt sein soll, so sieht sich der Staat veranlaßt, von dem Staatsbürgerschaftswerber den Nachweis zu verlangen, daß ihm eine Gemeinde die Aufnahme in den Heimatverband für den Fall der Erlangung des Staatsbürgerrechts zugesichert hat. So ist also das Recht des Staates, Ausländern die Staatsbürgerschaft zu verleihen, — ohne daß dies im Gesetze ausdrücklich ausgesprochen wäre — in seiner praktischen Ausübung abhängig von den Gemeinden. Hier schafft die Novelle eine einschneidende Änderung. Die Gemeinde wird, im Falle die Ersitzungsbedingungen vorliegen, gezwungen, die Aufnahmszusicherung auszusprechen. Ob der Staat dann die Staatsbürgerschaft verleiht oder nicht, ist seine Sache. In dieser Richtung trifft die Novelle gar keine Bestimmung[2].

Vom Standpunkte der Rechtstechnik ist die Anordnung des Gesetzes sicherlich anfechtbar. Wozu braucht die Gemeinde erst eine Zusicherung auszusprechen, die schon das Gesetz selbst formulieren könnte? Es würde vollkommen genügen, wenn die Gemeinde verpflichtet wäre, dem Ausländer nach dessen Aufnahme in den Staatsverband das Heimatrecht auf Grund

[1] Vgl. z. B. das Gesetz für die Stadt Salzburg vom 22. März 1903 Nr. 16 L.G.Bl.

[2] Über die Frage, inwieweit dem Staate gegenüber ein Anspruch auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft besteht, vgl. neuestens Ofner in den Jurist. Blättern 1905, Nr. 13 f.

des Gesetzes zu verleihen. Eine Härte läge darin nicht, weil jeder Staatsbürger einer Gemeinde angehören muß und, wenn sein Heimatrecht nicht ermittelt werden kann, auf Grund eines viel kürzeren Aufenthaltes, als ihn die Novelle fordert, der Aufenthaltsgemeinde zugewiesen werden kann. Praktisch wäre aber die Bestimmung der Novelle kaum von besonderer Bedeutung gewesen, wenn nicht in Österreich und insbesondere in Wien unverhältnismäßig viel ungarische Staatsbürger gewohnt hätten, die nun die Heimatzusicherung ansprachen. Der Widerstand, den die Städte, namentlich Wien, der Realisierung der ihnen äußerst unsympathischen Zusicherungsansprüche entgegensetzten, drängte die Ausländer zur Schaffung einer besonderen Organisation. Seit 1902 besteht in Wien ein Ausländer-Rechtsschutzverein, der sich in erster Linie auf dem Gebiete der Heimatrechtspraxis betätigt. Auch hinsichtlich der Ausländer haben wir aber nunmehr eine gefestete Judikatur, so daß die ganze Bewegung in der Hauptsache schon jetzt der Vergangenheit angehören dürfte. Das Bestreben des Gesetzes, die staatliche Einbürgerungspolitik von dem Verhalten der Gemeinden möglichst unabhängig zu machen, ist an sich gewiß berechtigt und billigenswert.

Geſchichte der öſterreichiſchen Gemeindegeſetzgebung und die Entſtehung des Reichsgemeindegeſetzes von 1862.

Von

Profeſſor Dr. Joſef Redlich

in Wien.

I.

Die Geschichte der Entwicklung der österreichischen Gemeindegesetzgebung[1], wenn man da überhaupt von einer wirklichen Entwicklung sprechen kann, nimmt sehr spät ihren Anfang; denn die erste legislative Regelung des Gemeindewesens ist in Österreich nicht vor 1849 erfolgt, also eine unmittelbare Frucht der Revolution gewesen oder vielleicht, noch genauer ausgedrückt, eine Folge der durch den Umsturz von 1848 herbeigeführten Beseitigung der alten Feudalverfassung und ihres letzten Ausläufers, der gutsherrlichen Jurisdiktion. Die Schaffung eines generellen staatlichen Gemeinderechtes wurde ein unabweisbares Bedürfnis, als sich auch in Österreich der alte absolutistische Patrimonial- und Polizeistaat in einen die Forderungen der konstitutionellen Doktrin der Zeit verwirklichenden modernen Verfassungsstaat umwandelte. So bildet denn das sogenannte provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849 das Ende der alten, aus der Periode des Lehens- und Ständestaates herausgebildeten Gemeindeverfassung und den Anfang des neuen, durch die Staatsgewalt einheitlich geregelten Kommunalwesens in Österreich.

Da ist denn sogleich eine wichtige Tatsache vorauszuschicken: diese beiden großen Epochen kommunaler Verfassungsgeschichte Österreichs stehen in keinem innern Zusammenhang miteinander. Das moderne österreichische Gemeinderecht ist in seinem ganzen organisatorischen Aufbau eine durchaus ungeschichtliche, ja geradezu doktrinäre Schöpfung. Aus bestimmten politischen Motiven hervorgegangen und zur Verwirklichung bestimmter, damals herrschender Lehrmeinungen berufen, kann dieses erste österreichische Gemeindegesetz nur im Zusammenhange mit den großen staatsrechtlichen Grundanschauungen gewürdigt werden, deren Aufkommen und Ausbildung die gesamte innere Staatsgeschichte Österreichs seit 1848 dauernd beherrscht.

---

[1] Vgl. Mayerhofer, Handbuch f. d. pol. Verwaltungsdienst, 5. Aufl., Bd. I, S. 1—26; II, S. 418—434. Beidtel, Geschichte der österr. Staatsverwaltung, I, S. 16, 156—61, 306—311.

Hier ist nun nicht die Aufgabe gestellt, die ältere Geschichte des österreichischen Gemeindewesens bis zu jenem Wendepunkte auch nur andeutungsweise zu verfolgen. Es muß genügen, wenn wir uns daran erinnern, daß — wenigstens für den Bereich der deutsch-böhmischen Kronländer — die ältere Geschichte der Kommunalverfassung und ihr Recht nur einen Zweig der allgemeinen Geschichte der deutschen Land- und Stadtgemeinde vorstellen. Wie überall innerhalb der Grenzen des alten Deutschen Reiches hat sich auch in Österreich die Landgemeinde als ein Produkt der grundherrlichen und gutsherrlichen Verfassung im Zusammenhange mit dem Ständewesen entwickelt und ist als solches selbstverständlich auch von der Verwaltungspolitik des aufgeklärten Absolutismus in Mitleidenschaft gezogen worden, wie sie in Österreich seit Maria Theresia das Institut der bäuerlichen Untertänigkeit schrittweise zu modifizieren und staatlichem Einflusse zu unterwerfen begann.

Selbstverständlich ist auch wieder innerhalb des Kreises der habsburgischen Erbländer die Entwicklung prinzipiell sehr verschieden verlaufen: deutlich heben sich da die beiden Gruppen des böhmisch-mährisch-schlesischen Ländergebietes mit ihrer strengen Erbuntertänigkeit von den — übrigens im einzelnen selbst wieder verschiedenen — Rechtszuständen in den Erzherzogtümern, Inner-Österreich und Tirol ab. Aber so wie der Zustand der modernen österreichischen Landgemeinde überhaupt, so fällt vollends ihre mittelalterliche und spätere Entwicklungsgeschichte aus dem uns hier beschäftigenden Gedankenkreise heraus. Wohl aber muß über das ältere Städtewesen Österreichs doch einiges mehr gesagt werden.

Gewiß hat sich, geradeso wie in allen deutschen Stammesgebieten, auch in den habsburgischen Erbländern als altem deutschen Kolonialland das Städtewesen verfassungsrechtlich als ein Stück der gesamten Ausbildung des ständischen Staates entwickelt. Auch liegt hier natürlich ein inniger Zusammenhang mit der Entwicklung deutschen Städtewesens überhaupt vor. Das zeigt sich nicht nur in dem Ursprung und der Blüte, sondern auch in dem Verfall und der Entartung der österreichischen Städteverfassungen. Lassen wir hierbei die innere Wandlung der Städteorganisation ganz außer Betracht, so erscheint als das entscheidende Moment das Verhältnis der Städte zu der seit Maximilian I. gerade in Österreich früher als in andern deutschen Territorien aufkommenden landesfürstlichen Zentralgewalt. Wenn es nun überhaupt für die österreichische Städterechtsentwicklung charakteristisch ist, daß hier städtische Verfassung und städtisches Wirtschaftsleben niemals mit jener ursprünglichen Kraft geblüht und zu solcher Bedeutung sich entwickelt haben, wie

in den meisten andern der deutschen Stammesgebiete, so steht gerade damit die Tatsache in Zusammenhang, daß sich auf dem Boden der Ostmark sehr früh starke und dauernde Unterordnung der Stadtgemeinden unter die landesherrliche Gewalt vollzogen hat[1].

Lassen wir frühere, hierhergehörige Erscheinungen außer Betracht, so genügt es, darauf hinzuweisen, wie Ferdinand I. 1526 nach der Teilnahme der Stadt Wien am ständischen Widerstande deren Privilegien und Verfassung einfach aufhebt und eine nach eigenem Gutdünken umgebildete Ordnung der Stadt auferlegt, ohne daß diese jemals weiteren Widerstand entgegengesetzt hätte[2]. Durch diese Verfassung wurde die städtische Autonomie, bisher die Hauptquelle der Rechtsbildung, auf ein sehr bescheidenes Maß eingeschränkt und überall das Oberaufsichtsrecht des Staates hervorgekehrt. „Aus ihrem Inhalt," sagt Tomaschek treffend, „geht deutlich hervor, daß die Ferdinandeische Stadtordnung als das Grab der städtischen Freiheit und Autonomie zu betrachten ist. Sie ist auch dauernd aufrecht erhalten worden. Alle späteren Privilegien und Stadtrechte sind entweder genereller Natur oder beschränken sich darauf, das Stadtrecht von 1526 wörtlich zu wiederholen und von neuem zu bestätigen."

Nach dem Vorbild von Wien, nur entsprechend vereinfacht und den örtlichen Bedürfnissen angepaßt, ist dann die Verwaltung in den meisten altösterreichischen Ländern eingerichtet. Der Aufstand von 1547 hat die Ausdehnung dieses Systems auf die böhmischen Städte im Gefolge, das, nach der Schlacht am Weißen Berge verschärft, auch auf Mähren ausgedehnt wurde. Wie die Abhängigkeit der Stadtverwaltung von der Regierung tatsächlich sich gestaltete, zeigt am besten die Charakteristik, die Luschin von der Wiener Stadtverfassung gibt, wie sie der Stadt von Ferdinand I. auferlegt worden war.

---

[1] Vgl. Eulenburg, Das Wiener Zunftwesen in der Zeitschrift für Sozial- und Wirtschaftspolitik I, S. 269 ff., II, S. 62 ff. Tomaschek, Die Rechte und Freiheiten der Stadt Wien, 1877, I, LXVII—LXXVI.

[2] „Der Selbstverwaltung waren in den österreichischen Städten schon vom Mittelalter her engere Grenzen gesteckt, weil reiche Städte gänzlich fehlten und die Stadtherren ihre Rechte über die Städte durchwegs zu behaupten verstanden hatten. Selbst in Wien, welche Stadt alle übrigen an Bedeutung weit überragte, hatte schon Kaiser Maximilian I. durch sein Stadtrecht vom Jahre 1517 Beschränkungen bei der Wahl des Bürgermeisters und der Ratsherren in der Art eingeführt, daß die Bestätigung der Wahlen von einer Untersuchung durch die Regierungsbehörden, ob die Gewählten, zu ‚solchen Aembtern geschickt, nutzlichen und guet' seien, abhängig gemacht wurde." Luschin, Österreichische Reichsgeschichte, S. 446.

„Die Wiener Gemeindevertretung bestand seit der neuen Stadtordnung Erzherzog Ferdinands aus hundert Personen, von welchen zwölf als Beisitzer des Stadtgerichts vom Landesfürsten frei ernannt, zwölf als Stadtrat aus der Mitte der behausten Bürger, die aber kein Handwerk betreiben durften, genommen wurden. Den Handwerkern blieb nur der Zutritt zum äußeren Rat von 76 Personen offen, der jetzt die Wirksamkeit eines Beirats besaß, da er, dem Stadtrat untergeordnet, den Beratungen bloß nach dessen Ermessen in außerordentlichen Fällen und bei wichtigen Verhandlungen zugezogen wurde. Jedes dritte Jahr fand die sogenannte Ratserneuerung statt, das heißt, es traten mit Genehmigung der Regierung einige Mitglieder des inneren Rats in den äußeren ein und umgekehrt; im übrigen beschränkte man sich auf Ausfüllung der Lücken, die durch Tod, Krankheit oder sonstwie in den Reihen der Gemeindevertreter entstanden waren, wobei den Mitgliedern des inneren Rats ein als „Wahl" bezeichnetes Vorschlagsrecht für die erledigten Stellen im äußeren Rat und umgekehrt zustand, die Auswahl unter den Vorgeschlagenen aber vom Landesfürsten abhing. Ebenso lief die „Bürgermeisterwahl" darauf hinaus, daß von den drei Gruppen der Gemeindevertretung: dem Stadtrat, den Stadtgerichtsbeisitzern und dem äußeren Rat, jährlich am St. Thomastag je ein Vorschlag für den Bürgermeisterposten erstattet wurde, unter welchen die Regierung die Wahl hatte ... Dem Bürgermeister zur Seite, welcher an der Spitze der Gemeindeverwaltung stand, gab es in Wien vom Mittelalter her noch zwei landesfürstliche Beamte: den Stadtrichter für den Vorsitz im Stadtgericht und den Stadtanwalt als Vertreter der Regierung im Stadtrat. Als solcher hatte dieser Sitz in den wöchentlich zum mindesten dreimal stattfindenden Sitzungen des Stadtrats, die ihm sämtlich angesagt werden mußten, und seine Aufgabe war es, die Verwaltung der Stadt im allgemeinen und der Gesundheits- und Sicherheitspolizei insbesonders zu überwachen, sowie für die Befolgung der landesfürstlichen Anordnungen zu sorgen[1]."

Die so geschilderte Verfassung blieb in allem wesentlichen unverändert, bis die Reformen Josefs II. auch hier eingriffen. Wie in den meisten deutschen Territorien ging auch hier im deutschen Osten die wirtschaftliche Kraft der Städte seit der Mitte des 16. und vollends seit der Mitte des 17. Jahrhunderts, hier besonders unter dem Drucke der unablässigen Grenz- und Türkenkriege, zurück. Dies im Verein mit der starken Abhängigkeit der Städte von der Regierung schwächte immer

[1] Luschin, Österreichische Reichsgeschichte, S. 446—447.

mehr die Fähigkeit und den Sinn zu wirklicher Selbſtverwaltung. „Indem die Regierung die Beziehungen der Gemeinde zum Staate ihrer Regelung und Beaufſichtigung unterwarf und dieſelbe vom Felde der politiſchen Tätigkeit entfernte, zog ſie auch die Verwaltung der ſozialen Aufgaben der Gemeinde an ſich. Mit ihrem hauptſächlich durch den Dreißigjährigen Krieg herbeigeführten ökonomiſchen Verfall ward die Gemeinde gänzlich unſelbſtändig und in allen Beziehungen einem Minderjährigen gleichgeſtellt. Damit kam aber auch der Gemeinſinn abhanden[1]."

Bei der techniſchen Mangelhaftigkeit der Zentralverwaltung jener Zeit konnte die Bevormundung durch die Regierung vollends keinen Erſatz bilden für die Schäden, die durch die immer weitergehende Einſchränkung wirklicher ſtädtiſcher Selbſtregierung und freien Gemeindelebens notwendig herbeigeführt wurden. So iſt denn ſeit der Mitte des 17. Jahrhunderts die Klage über die Mißſtände in den ſtädtiſchen Verwaltungen in Öſterreich, über die Korruption der von engen Cliquen gebildeten Gemeindevertretungen häufig zu vernehmen.

Die große Zeit des aufgeklärten Abſolutismus in Öſterreich brachte nun auch hier nach längerer Friſt wieder den erſten wirklichen Fortſchritt: allerdings keineswegs in der Richtung einer Wiederherſtellung ſtädtiſcher Freiheit. Während durch die Verwaltungsreformen Maria Thereſias und Joſefs II. die Landgemeinde ihrem Oberhaupt, dem Grundherrn, gegenüber vielfach in beſſere Stellung gebracht wurde, indem die Ausdehnung ſtaatlicher Oberaufſicht auf dieſem Felde wirklichen adminiſtrativen und ökonomiſchen Fortſchritt bedeutete, führte die Ausdehnung dieſer Politik verſtärkter Bevormundung auf das Gebiet der Stadtverwaltung dort den entgegengeſetzten Erfolg herbei. Die joſefiniſche Magiſtratsverfaſſung, wie ſie 1783 für Wien und in den folgenden Jahren auch in den anderen Städten Öſterreichs eingeführt wurde, hat für die Dauer von mehr als zwei Menſchenaltern endgültig jede wirkliche Reform der alten ſtädtiſchen Selbſtverwaltung in Öſterreich verhindert.

Den Ausgangspunkt und das beſtimmende Moment für dieſe Umbildung der ſtädtiſchen Verfaſſung bildet die ſeit Maria Thereſia in Angriff genommene Umgeſtaltung der Juſtizverfaſſung, die dann durch Joſefs II. Geſetzgebung für lange Zeit ihren Abſchluß gefunden hat[2].

---

[1] Anträge über die Einrichtung des Gemeindeweſens, 1856, S. 15.

[2] Vgl. J. Beidtel, „Über öſterreichiſche Zuſtände in den Jahren 1740—1792"

Das eigentliche Ziel dieser Reform war dahin gerichtet, in Stadt und Land die sowohl dem materiellen Rechte nach wie in Hinsicht der Kompetenzen außerordentlich zersplitterte zivil- und strafgerichtliche Jurisdiktion so viel als möglich zu vereinheitlichen und zu verstaatlichen, im Zusammenhang damit die Polizeiverwaltung sowie überhaupt die obrigkeitlichen Funktionen der Gemeinden mittelbar oder unmittelbar der neugeschaffenen Zentralverwaltung einzuverleiben oder völlig unterzuordnen.

In den Städten diente diesem Zwecke die Einführung der Magistratskollegien, die, zum Teil aus rechtsgelehrten Männern bestehend, nunmehr nicht nur die den Gemeinden von altersher zustehende Gerichtsbarkeit ausschließlich zu üben hatten, wo jenen eine solche zustand, sondern auch die politischen und ökonomischen Angelegenheiten des Stadtbezirks besorgen sollten. Die geprüften Magistratsräte wurden über Vorschlag von den staatlichen Behörden, die Bürgermeister der Hauptstädte vom Kaiser ernannt. Nur die ungeprüften Beisitzer des Magistrats konnten nach wie vor von der Bürgerschaft gewählt werden. Die Wahl erfolgte auf drei bis vier Jahre. Die Bürgermeister der Hauptstädte aber besaßen praktisch genommen ein lebenslängliches Amt. Alle geprüften Magistratsräte waren besoldet, die ungeprüften dagegen bekleideten ein Ehrenamt. Dem Magistrat zur Seite stand ein sogenannter Gemeindeausschuß, der die ökonomische Gebarung des Magistrats kontrollieren sollte. In Wien bildete diesen Ausschuß der äußere Rat, wie ihn die Verfassung von 1526 eingesetzt hatte. Aber weder in Wien noch in den anderen Städten besaßen diese Ausschüsse einen ernstlich besorgten administrativen Wirkungskreis. Die wirkliche Fürsorge und Verwaltung der städtischen Interessen lag bei dieser Magistratsverfassung ganz in den Händen der Magistrate und damit unter der strengen Oberaufsicht der staatlichen Zentralbehörden. Wirkliche städtische Selbstverwaltung fehlte in dem vormärzlichen Österreich so gut wie vollständig[1].

Hält man sich nun diesen Zustand vor Augen und erinnert man sich gleichzeitig der Tatsache, daß die ländliche Gemeinde in Österreich zufolge des unberührten Fortbestandes der bäuerlichen Untertänigkeit und der Patrimonialverfassung vollständig der gutsherrlichen Jurisdiktion

---

(VII. Band der Sitzungsberichte der philosophisch-historischen Klasse der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften, S. 49 ff., 74 ff.); ferner Beidtel, „Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung" (1740–1848), I, S. 306—311, 321—329.

[1] Vgl. Anträge über die Einrichtung des Gemeindewesens 1856, S. 33—40. Beidtel, I, S. 308 ff.

und Verwaltung — wenn auch ſeit Maria Thereſias Reformen unter Beaufſichtigung durch die Kreisämter — unterlag, ſo wird man begreifen, warum die Revolution von 1848 als eine der wichtigſten politiſchen Forderungen den Gedanken der Freiheit der Gemeinde vor allem zur Geltung gebracht hat. Schon lange vorher hatte ſich die öffentliche Meinung in Öſterreich für die Notwendigkeit einer Reform der Gemeindeverfaſſung ausgeſprochen und zwar vornehmlich in der Richtung, daß überall eine auf Wahl beruhende Vertretung die Angelegenheiten der Gemeinden beſorgen ſollte. In Tirol und im Küſtenlande war es ſchon in den vierziger Jahren zu praktiſchen Verſuchen und Entwürfen dieſer Art ſeitens der Landesregierungen gekommen, ohne daß es aber zunächſt gelungen wäre, die innere Politik Metternichs auch nur in dieſem einen Punkte zu fortſchrittlichen Regungen zu veranlaſſen[1].

Es iſt nun hier, wie ſchon oben bemerkt, nicht beabſichtigt, eine quellenmäßige Geſchichte des öſterreichiſchen Gemeinderechtes in der durch die Revolution abgeſchloſſenen Periode zu geben; ebenſowenig kann hier in die Einzelheiten jener mit dem Gemeindeweſen verknüpften Reformverſuche eingegangen werden, wie ſie einen nicht unweſentlichen Beſtandteil der Geſchichte der öſterreichiſchen Verwaltung vor und nach 1848 bilden. Immerhin muß aber betont werden, daß der faſt völlige Mangel an Selbſtverwaltung in den öſterreichiſchen Städten und Landgemeinden vor 1848 in innigem Zuſammenhang ſtand mit dem ganzen ſeit Joſef II. vollendeten Verwaltungsſyſtem. Die Allmacht des abſolutiſtiſchen Zentralismus, wie ſie ſich vollends im letzten Menſchenalter vor 1848 entwickelt hatte, mußte es mit ſich bringen, daß in Öſterreich noch weit ſtärker als in anderen Reichen die poſitiven Beſtrebungen der durch die Revolution auf die Oberfläche gebrachten Reformſtrömungen dahingingen,

---

[1] Der hauptſächliche Befürworter und eifrigſte Förderer dieſer Reform iſt Franz Graf Stadion geweſen, der als küſtenländiſcher Gouverneur im Jahre 1845 auf eigene Fauſt eine auf Vertretung der Gemeindeinſaſſen beruhende Gemeindeverfaſſung ins Leben rief, die merkwürdigerweiſe niemals formell geſetzliche Sanktion erlangt hat. Vgl. hierüber wie über die ſonſtigen Reformbeſtrebungen auf dem Gebiete des öſterreichiſchen Gemeindeweſens vor 1848 die „Anträge über Einrichtung des Gemeindeweſens, 1856," S. 53—62. Nur in einem einzigen Kronlande, nämlich in Tirol, hatte die abſolutiſtiſche Staatsregierung ſich zur Statuierung eines, übrigens vielfach mangelhaften allgemeinen Gemeindegeſetzes, des ſogenannten Regulativs von 1819, zu entſchließen vermocht. Die Erlaſſe des Grafen Stadion, die für das Küſtenland eine ſehr ſorgfältig gearbeitete vollſtändige Gemeindeordnung ſchufen, ſind auch deshalb ſehr bemerkenswert, weil Graf Stadion dann der Schöpfer des erſten öſterreichiſchen Reichsgemeindegeſetzes von 1849 geworden iſt.

in dem neuen konstitutionellen Staate soviel als möglich von den öffentlichen Interessen dem Einflusse des zentralistischen Beamtentums zu entziehen. Für die ländlichen Gemeinden trat hierbei mit gleicher Kraft das Bestreben hervor, alsbald Institutionen zu schaffen, die die Wiederherstellung der Patrimonialverwaltung ebenso unmöglich machen sollten, wie das Patent vom 7. September 1848 die wirtschaftlichen und personenrechtlichen Elemente der Gutsuntertänigkeit endgültig und ausnahmslos beseitigt hatte.

In diesem großen politischen Motiv lag nun der fruchtbare Keim für die Entstehung und das rasche Aufwachsen jenes Grundgedankens des österreichischen Gemeinderechtes, der ihm bis auf die Gegenwart seine starke Eigenart verleiht, des Gedankens der Gemeindeautonomie.

Faßt man diesen geschichtlichen Ursprung ins Auge, so wird man die so oft als doktrinäre Schrulle belächelte Erklärung, mit der das erste österreichische Gemeindegesetz in seinem ersten Paragraphen anhebt, nichts weniger als bedeutungslos finden: den Grundsatz, daß „die freie Gemeinde die Grundlage des freien Staates ist". Dieses hier gesetzlich niedergelegte Prinzip ist, so wenig es an und für sich juristisch bedeutet, ein um so wichtigeres und beredtes Zeugnis dafür, daß die moderne österreichische Gemeinde als ein lebendiger Protest gegen den „Staat" ins Leben gerufen worden ist, wie ihn die Revolution von 1848, wenn auch noch nicht vollständig und endgültig, niedergeworfen hatte. Es entsprang eben der innersten Natur des österreichischen Staatswesens, wenn zugleich mit der Beseitigung des Absolutismus und der Einführung des Repräsentativsystems in Staats-, Landes- und Gemeindeverfassung das Entwicklungsbedürfnis jeder einzelnen der Österreich bildenden Nationen und die Bestrebungen nach Erhaltung der historischen Sonderart der Kronländer auf der einen Seite, die Versuche, einen modernen österreichischen Einheitsstaat zu bilden, auf der andern Seite als die wahren Kräfte der österreichischen Politik vortraten. In dem Kampf dieser Ideen und Kräfte liegt eben das große politische Problem Österreichs, dessen Lösung man bald mit der rücksichtslosen Durchführung durchgreifender zentralistischer Regierung zu erreichen, bald wieder in der wenig geklärten Vorstellung von der „Autonomie" der Länder und Gemeinden zu finden hoffte. Zunächst verstand man darunter nur eine bestimmte Sache: nämlich möglichste Zurückdrängung des „Staates", d. i. der Zentralverwaltung, von gewissen Sphären des sozialen und staatlichen Lebens. Die Forderung nach Freiheit vom „Staate" ist aber auf dem Gebiete des Gemeindelebens zuerst und hier mit größerem Ernste

als auf anderen Gebieten in poſitives Recht umgeſetzt worden. In dieſem engſten territorialen Verbande ſchien eben zweifellos den öſterreichiſchen Staatsmännern das Aufgeben ſtaatlichen Einfluſſes am wenigſten gefährlich für die Erhaltung der in der Krone und der Reichsregierung verkörperten Staatsgewalt. So wird — was hier nur angedeutet werden kann — dem Gedanken der Freiheit der Gemeindeverwaltung von ſtaatlicher Vormundſchaft unmittelbar aus dem eigentlichen Staatsproblem Öſterreichs die innere Berechtigung und werbende Kraft zuteil. Wenn irgendwo, ſo iſt in Öſterreich das Recht der Gemeinde nur im Zuſammenhang des ganzen politiſchen Gefüges des Staates, der ihn bewegenden und erhaltenden Kräfte verſtändlich.

So viel muß genügen, um die innige Verknüpfung des Grundprinzipes des öſterreichiſchen Gemeinderechtes mit den politiſch-hiſtoriſchen Lebensbedingungen Öſterreichs feſtzuſtellen und von vornherein klarzulegen, daß es nicht, wie noch immer häufig genug zu hören, mißverſtändliche doktrinäre Rezeption fremdländiſcher Ideen geweſen iſt, was den eigentlichen Grund der charakteriſtiſchen Entwicklung unſeres modernen Gemeinderechtes bildet.

In der Tat iſt ſeit den erſten Tagen der Revolution die Forderung nach einer „freien Gemeinde- und Munizipalverfaſſung" ein Beſtandteil des Programms der auf Einführung des konſtitutionellen Lebens gerichteten Volksbewegung[1]. Aber erſt nach der Niederwerfung der Re-

[1] Vgl. z. B. die am 13. März 1848 den niederöſterreichiſchen Ständen überreichte Petition des Wiener juridiſch-politiſchen Leſevereins (Geneſis der Revolution, 1850, S. 113). Der Kremſierer Verfaſſungsentwurf ſpricht ſich denn auch in ſehr bezeichnender Weiſe über die Stellung der Gemeinde aus:

§ 130. Den Gemeinden wird die Selbſtbeſtimmung in allen Angelegenheiten, welche ausſchließlich das Gemeindeintereſſe betreffen, und deren Selbſtverwaltung innerhalb der durch das Reichsgemeindegeſetz und durch die Gemeindeordnung feſtgeſetzten Grenzen geſichert.

§ 131. Das Gemeindegeſetz muß jeder Gemeinde als unveräußerliche Rechte gewährleiſten:

a) die freie Wahl ihrer Vorſteher und Vertreter;

b) die Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband;

c) die ſelbſtändige Verwaltung ihrer Angelegenheiten und die Handhabung der Ortspolizei;

d) die Veröffentlichung ihres Haushaltes und in der Regel Öffentlichkeit ihrer Verhandlungen.

Und die ſogenannte „oktroyierte" Reichsverfaſſung vom 4. März 1849 wiederholt dieſe Beſtimmungen des Kremſierer Entwurfes wörtlich und bezeichnet dieſe Rechte als „gewährleiſtete Grundrechte der Gemeinde" (§ 33). Daß dieſe grund-

volution und Sistierung der Verfassung ist auch auf diesem wie auf so vielen anderen Gebieten die erste legislatorische positive Leistung erbracht worden. Am 17. März 1849 wurde vom Ministerium Schwarzenberg das sogenannte provisorische Gemeindegesetz promulgiert. Gleich zahlreichen anderen Gesetzen jener gesetzgeberisch so fruchtbaren ersten Zeit des modernen absolutistischen Regimes in Österreich wird dieses Gesetz provisorisch genannt, weil es seine Bestätigung in Zukunft durch das in der Verfassung vorgesehene Parlament erlangen sollte.

Dazu ist es nun nie gekommen, vielmehr ist dieses provisorische Gesetz selbst wieder schon nach recht kurzer Zeit, nämlich zu Beginn des Jahres 1852, in seinen wichtigsten Bestimmungen außer Wirksamkeit gesetzt worden. Dennoch ist dieses Gesetz vom Jahre 1849 dauernd Grundlage und Ausgangspunkt des österreichischen Gemeinderechts geblieben und so bedarf es denn einer, wenn auch kurzen Übersicht über seine Grundgedanken.

Die Gemeindeordnung vom Jahre 1849 trägt in ihrer ganzen Fassung deutlich die Merkmale ihrer Entstehungsweise an sich. Unter dem leitenden Einflusse des Grafen Stadion, des Ministers des Innern und zweifellos bedeutendsten Reformators in der vormärzlichen Gemeindeverwaltung Österreichs, entstanden, ist das Gesetz dem Charakter der Zeit entsprechend vor allem eine theoretische Schöpfung. In seinen einführenden allgemeinen Bestimmungen setzt es mit einer an antike Gesetze gemahnenden epigrammatischen Kürze die Doktrin fest.

I. Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.

II. Der Wirkungskreis der freien Gemeinde ist

---

rechtlichen Bestimmungen der österreichischen Verfassungen mit dem § 184 der vom Frankfurter Parlament ausgearbeiteten deutschen Reichsverfassung vollständig identisch sind, zeigt sich auf den ersten Blick. In diesem Punkte ist eben jenes ausgereifte Produkt des deutschen vormärzlichen Liberalismus in Österreich rückhaltlos aufgenommen worden, sowohl von den liberalen Parteien Österreichs wie von seiner den Staat nach 1848 rekonstruierenden Bureaukratie. Damit ist die altliberale deutsche Theorie von der Selbstverwaltung in Österreich zur dauernden Grundlage des Gemeindewesens geworden: während sich in allen anderen dem alten deutschen Bund angehörigen Staaten die Gemeindegesetzgebung von jener Theorie immer mehr entfernt hat. Die inneren Gründe dieser verschiedenen Entwicklung hier vollständig auseinanderzusetzen, würde zu weit führen: daß aber für Österreich das Festhalten an weitgehender lokaler Selbstverwaltung im wahren Sinne dieses Wortes, nämlich im politischen Sinne, als eine der glücklich erkannten Lebensnotwendigkeiten des österreichischen Staatswesens anzusehen ist, das muß ungeachtet aller zeitweiligen Nachteile und unleugbaren Schwächen des Systems — hier mit Nachdruck betont werden.

a) der natürliche,
b) ein übertragener.

III. Der natürliche umfaßt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Er erhält nur mit Rücksicht auf das Gesamtwohl durch das Gesetz die notwendigen Beschränkungen. Der übertragene umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden.

IV. Die Verwaltung der in den natürlichen Wirkungskreis der Gemeinde gehörenden Angelegenheiten steht der Gemeinde selbst zu, welche sich durch die Majorität ihrer Vertretung ausspricht.

V. In bezug auf den natürlichen Wirkungskreis ist der Gemeindevorsteher das vollziehende Organ."

Doktrinär ist sodann der ganze eigentümliche Gemeindebegriff, der dem Gesetze zugrunde liegt. Dem Gesetzgeber schwebt nämlich jene universelle Vorstellung von der Gemeinde vor Augen, wie sie zuerst die belgische liberale Verfassungsdoktrin als Domäne eines selbständigen Pouvoir municipal konstruiert und neben die fundamentalen Gewalten des Staates gestellt hatte. Im Gefolge dieses Gedankenganges erscheint denn dem österreichischen Gesetzgeber von 1848 der Gemeindebegriff in dreifacher Form realisierbar: als Ortsgemeinde, als Bezirksgemeinde, als Kreisgemeinde. Auf diese Weise wird in den drei gleichsam konzentrischen Kreisen des nachbarlichen, des engeren und des weiteren territorialen Zusammenhangs das Ganze des Staates und seiner Verwaltung durch das Netz der Gemeindegesetzgebung umschlossen.

Hier haben wir natürlich bloß von den Ortsgemeinden zu reden. Unter solchen „versteht man in der Regel die als selbständiges Ganze vermessene Katastralgemeinde, insofern nicht mehrere derselben bereits faktisch eine einzige, selbständige Ortsgemeinde bilden". (I. Hauptstück, § 1.) Damit ist, zumal bei der Art und Weise, in welcher die Konstituierung der Gemeinden tatsächlich erfolgte, die weitgehende Anerkennung der historischen Ortsindividualität, durch das staatliche Gemeinderecht ausgesprochen. Immerhin aber wird dieses Prinzip durch den im § 4 aufgestellten Grundsatz eingeschränkt: wenn einzelne Gemeinden die Mittel nicht besitzen, den ihnen durch dieses Gesetz auferlegten Pflichten nachzukommen, so werden dieselben mit anderen zu einer einzigen Ortsgemeinde vereinigt. Es ist notwendig, zu bemerken, daß sich in diesem ersten Gesetze der österreichische Staat das wichtige Recht, die Ver-

einigung von Gemeinden aus freiem Willen zu bewirken, doch innerhalb gewisser Grenzen vorbehalten hat.

Ein weiteres, für das österreichische Recht dauernd fundamentales Prinzip des Gemeinderechts spricht das Gesetz im § 6 aus: „Landeshaupt- und Kreisstädte erhalten durch Gesetz eigene Verfassungen; auch anderen bedeutenden Städten ist das Recht vorbehalten, um Bewilligung einer eigenen städtischen Verfassung im Wege der Gesetzgebung einzuschreiten." Daraus geht implicite hervor, daß das provisorische Gemeindegesetz von 1849 keine besondere Ordnung für städtische Gemeinden einerseits, für ländliche anderseits statuieren will. Auch diese Erscheinung ist dauernd Grundzug des österreichischen Gemeinderechts geblieben.

Wir haben nun das Wesen der so geschaffenen ersten allgemeinen österreichischen Gemeindeordnung nach drei Richtungen klarzustellen: in bezug auf die persönlichen Elemente der Gemeinde, in Hinsicht der Bildung ihrer Vertretung und drittens in betreff des Wirkungskreises dieser letzteren.

Die österreichische Gemeinde erscheint nach dem provisorischen Gemeindegesetz als ein Personenverein, der auf dem Merkmale der Gemeindeangehörigkeit beruht[1]. Es werden Fremde und Gemeindeglieder unterschieden; letztere selbst werden wieder in Gemeindebürger und Gemeindeangehörige geteilt und diese beiden Klassen als Träger von Rechten und Pflichten in der Gemeinde angesehen.

Den Fremden sichert das Gesetz zu: 1. Das Recht des Aufenthaltes in der Gemeinde, wenn sie sich durch einen nicht erloschenen Heimatschein über ihre Zuständigkeit ausweisen; 2. Anspruch auf polizeilichen Schutz der Person und ihres in der Gemarkung der Gemeinde befindlichen Eigentums; und 3. Anspruch auf Benützung der Gemeindeanstalten nach Maßgabe der bestehenden Einrichtungen. Das Recht des Aufenthaltes aber erscheint beschränkt durch die der Gemeinde zugestandene Befugnis, einen Fremden auszuweisen: wenn er sich „nicht entsprechend verhalten hat" oder keine Mittel zu seiner Erhaltung besitzt.

Die Gemeindeangehörigen haben das Recht: 1. des auf jeden Fall ungestörten Aufenthaltes im Gebiete der Gemeinde; 2. auf die Benützung des Gemeindegutes nach den bestehenden Einrichtungen; 3. auf Versorgung nach Maßgabe der nachgewiesenen Bedürftigkeit; und 4. auf Teilnahme an der Wahl des Gemeindeausschusses. Aber — und das ist eine sehr charakteristische Bestimmung — sie haben dieses Recht der Teilnahme nur

[1] Vgl. Gesetz vom 17. März 1849, §§ 7—25.

dann, wenn ſie dem Stande der Ortsſeelſorger, Staatsbeamten, Offiziere, akademiſch Graduierten oder öffentlichen Lehrer angehören. Damit iſt die große Maſſe derjenigen, die in der Gemeinde heimatberechtigt ſind, von der kommunalen Aktivbürgerſchaft ausgeſchloſſen.

Die Gemeindebürger endlich haben nebſt den aufgezählten Rechten das aktive und paſſive Wahlrecht ohne jede Beſchränkung.

Aus dieſen Beſtimmungen geht hervor, daß die öſterreichiſche Gemeinde der proviſoriſchen Gemeindeordnung nichts weniger als eine Einwohnergemeinde, daß ſie aber auch keine Bürgergemeinde im Sinne einer auf die Höchſtbeſteuerten beſchränkten engeren Aktivbürgerſchaft iſt. Das Geſetz ſucht zunächſt den hiſtoriſch gegebenen Zuſtand rechtlich zu ſanktionieren. Diejenigen, die bis zur Erlaſſung dieſes erſten Gemeindegeſetzes tatſächlich der Gemeinde zugehört haben, ſei es durch Steuerleiſtung vom Grundbeſitz oder Gewerbebetrieb oder durch ausdrückliche Aufnahme in das Bürgerrecht, ferner diejenigen, die von ſolchermaßen als zur Gemeinde zugehörig qualifizierten Perſonen unmittelbar abſtammen, ſollen auch fernerhin als Gemeindeangehörige von Geſetzes wegen gelten. Daneben wird aber nicht nur eine künftige ausdrückliche Aufnahme in den Gemeindeverband (Heimatrecht) ſtatuiert, ſondern auch noch ein Modus ſtillſchweigender Erwerbung der Gemeindeangehörigkeit. Die erſtere erfolgt (§ 12) durch förmlichen Gemeindebeſchluß, die letztere ſtillſchweigend durch Duldung des Aufenthaltes eines ortsfremden öſterreichiſchen Staatsbürgers ohne Heimatſchein oder mit einem bereits erloſchenen Heimatſchein während eines ununterbrochenen Zeitraumes von vier Jahren. Außerdem erfolgt Erwerbung der Gemeindeangehörigkeit ipsa lege bei Frauensperſonen durch die Verehelichung mit einem Gemeindemitgliede, ferner bei Staatsdienern, Offizieren, den mit Offiziersrang angeſtellten Geiſtlichen und öffentlichen Lehrern ex officio, d. h. durch Antritt des Amtes, und zwar in bezug auf jene Gemeinde, in der ihre Stelle ihnen den ſtändigen Aufenthalt anweiſt.

Es iſt nun für die mangelhafte juriſtiſche Technik dieſer erſten öſterreichiſchen Gemeindeordnung bezeichnend, daß ſie dieſen Grundbegriff des Perſonenvereins der Gemeinde, die Gemeindeangehörigkeit, doch wieder aufgibt, ſobald es ſich darum handelt, auf der Baſis dieſes Perſonenvereins die Gemeindeordnung zu organiſieren. Die Bildung des Gemeindewillens, der Repräſentation der Ortsgemeinde, obliegt nicht allen Gemeindeangehörigen an und für ſich, ſondern den Gemeindebürgern: die Gemeindeangehörigen kommen nur inſoweit in Betracht, als ſie einem der obengenannten qualifizierten höheren Berufe angehören. Was der

Gesetzgeber damit beabsichtigt, wird zwar aus dem Gesetze selbst nicht klar, wohl aber aus dem Erlaß des Ministeriums, auf Grund dessen die Höhe der bestimmten Steuerleistung, die das Bürgerrecht verleiht, mit einem Gulden direkter Staatssteuer festgesetzt wurde[1]. Durch diesen niedrigen Zensus wurde zwar erreicht, daß, abgesehen von den mit besonderem Statut versehenen Städten — also in allen kleineren Stadtgemeinden und sämtlichen Landgemeinden — bei dem vorwiegend agrarischen und kleingewerblichen Charakter der damaligen Volkswirtschaft in Österreich tatsächlich immerhin weite Kreise der Bevölkerung das Recht, in der Gemeinde zu wählen, zugestanden erhielten. Dagegen blieben die städtischen und ländlichen Arbeiter, das Gesinde und auf dem Lande auch die taglöhnenden Häusler selbst im Fall ihrer Gemeindeangehörigkeit vom Gemeindewahlrecht ausgeschlossen. Dennoch wird eine sozialpolitische Kritik dieser Bestimmungen des Gemeindegesetzes von 1849 nicht an der Höhe des Zensus Anstoß nehmen, der weitaus niedriger gesetzt ist als in anderen Gemeindeordnungen von damals und von heute, sondern an der juristisch unklaren, politisch inkonsequenten Formulierung der Bedingungen für die Teilnahme am aktiven Kommunalleben. Es ist zweifellos ein sehr folgenreicher Mangel, daß schon

---

[1] Vgl. Verordnung des Ministeriums des Innern v. 6. April 1850, R.G.Bl. Nr. 127 und Alleruntertänigster Vortrag des Ministers des Innern, Dr. Alexander Bach, vom 19. Februar im X. Beilagenheft zum allgemeinen Reichsgesetz- und Regierungsblatt 1850. Da der hier niedergelegte Gedankengang auch für die Wahlrechtsordnungen der späteren Gemeindeordnungen wirksam geblieben ist, so scheint es gerechtfertigt, einige der entscheidenden Stellen aus dieser Staatsschrift hierherzusetzen. Es heißt dort: „Vor allem ist bei der Feststellung des Zensus nicht nur der Anspruch eines jeden an dem Gemeindewesen wirklich Beteiligten auf eine entsprechende Vertretung und Mitwirkung in Gemeindesachen, sondern auch die Rücksicht ins Auge zu fassen, daß vorzugsweise die Teilnahme an der autonomen Regelung des Haushalts der Kommune den Einzelnen für das eigentliche politische Leben zu befähigen, ihn schon in der untersten Sphäre des staatlichen Organismus mit dem Wesen des Repräsentativsystems vertraut zu machen und in ihm den echten, den bewußten Gemeinsinn zu erwecken geeignet ist. Eine Ausschließung von der Wahl der Vertretung in der Gemeinde erscheint daher nur bei jenen gerechtfertigt und politisch notwendig, bei welchen der zur gemeindlichen Mitwirkung notwendige Grad des eigenen Interesses am Wohle der Gemeinde und die erforderliche Selbständigkeit sich nicht voraussetzen läßt.... Gestützt auf diese Betrachtungen erlaube ich mir demnach, den alleruntertänigsten Antrag zu stellen, daß als Zensus für das Gemeindebürgerrecht mit Ausnahme von Tirol und Dalmatien die Zahlung einer direkten Steuer von einem Gulden C. M. in allen jenen Gemeinden provisorisch festgesetzt werde, für die das Gemeindegesetz vom 17. März 1849 wirksam ist."

in diesem ältesten Gemeindegesetze Österreichs zwei verschiedene Begriffe nebeneinander zur Bildung des Personenvereins verwendet werden: der Begriff der Zuständigkeit oder Heimatberechtigung und der der „Gemeindebürgerschaft", d. i. der in der Gemeinde direkte Steuern entrichtenden Personen[1]. Es läßt sich unschwer erkennen, welch' verhängnisvolle Bedeutung solcher Verwendung des Begriffes der Gemeindeangehörigkeit dann zukommen muß, wenn nicht gleichzeitig Vorsorge getroffen wird für erleichterte und selbst auch gegen den Willen der Gemeinde ermöglichte Abänderung der Gemeindeangehörigkeit (des Heimatrechtes) zugunsten der zuwandernden Bevölkerungselemente. Denn damit ist unausweichlich gegeben, daß bei stärkeren inneren Wanderungen die tatsächlich ansässige Bevölkerung der Ortsgemeinde einerseits und der Kreis der wahlberechtigten Gemeindeangehörigen anderseits immer mehr auseinanderfallen mußten[2]. In dem Gesetze von 1849 war allerdings den Heimatrechtsverhältnissen immerhin noch durch das Institut der sogenannten „Quadriennierung" größere Elastizität gegeben. Dadurch wurde erreicht, daß doch bis zu einem gewissen Grade die dauernd in der Gemeinde ansässigen Elemente ohne Rücksicht auf Leistung direkter Steuer auf dem Wege über die Zuständigkeit auch zu kommunalen Vollbürgern wurden. Aber hiervon ist wieder die oben angeführte Bestimmung in Abschlag zu bringen, wonach nur jene Heimatberechtigten an der Bildung der Gemeindevertretung teilnehmen, die den gebildeten Klassen angehören.

Immerhin zeigen aber die Bestimmungen des Gesetzes vom Jahre 1849, daß man mehr bedacht darauf gewesen ist, bei der Statuierung des Begriffes der Gemeindeangehörigkeit den bis dahin historisch entwickelten kommunalen Status der vor 1848 relativ so wenig beweglichen Massen rechtlich zu stabilisieren, als für künftige große soziale Verschiebungen im vorhinein Vorsorge zu treffen. Dieser Fehler ist aber durch die nachfolgende Gesetzgebung über das Heimatrecht und die späteren Gemeindegesetze nicht behoben, vielmehr, wie wir bald sehen werden, wesentlich vergrößert worden.

Sehen wir von diesen sozialpolitischen Wirkungen zunächst ab, so muß dies festgestellt werden: das provisorische Gemeindegesetz hat bereits die für das österreichische Gemeinderecht dauernd charakteristische Moment

[1] Zu diesen gehören auch die Forensen, da das Merkmal des Wohnsitzes in der Gemeinde nicht erfordert wird.

[2] Vgl. oben Spiegel, „Das Heimatrecht und die Gemeinden".

der personenrechtlichen Gestaltung der Gemeinde statuiert, indem Heimatberechtigung und Steuerzahlung als die beiden einzigen Fundamente der Aktivbürgerschaft in der Gemeinde unabhängig von einander aufgestellt werden, die Tatsache der dauernden Einwohnerschaft an und für sich aber als völlig irrelevant für die Teilnahme an dem kommunalen Leben hingestellt wird. Ebenso ist auch in betreff der Organisation des Gemeindewillens jetzt schon das grundlegende Prinzip des österreichischen Rechtes ausgesprochen worden: daß nämlich die durch freie Wahl gebildete Vertretung den ausschließlich entscheidenden Träger des Gemeindewillens vorstellt, daß von ihr allein die Exekutivorgane der Gemeinde, rechtlich und praktisch genommen, ihre Befugnisse ableiten können. Jede Spur einer Magistratsverfassung fehlt also der österreichischen Ortsgemeinde von Anfang an: Gemeindevorsteher und Gemeindevorstand sind in Österreich nur als Mandatare der freigewählten Gemeindevertretung denkbar. Über diesen Punkt sowie über das Wahlsystem wird aber besser erst im folgenden Abschnitte zu sprechen sein.

Was schließlich die dritte große Frage aller Gemeindegesetzgebung, den Wirkungskreis der Gemeinde, betrifft, so ist auch in diesem Betracht das Gesetz von 1849 trotz seiner kurzen Gültigkeitsdauer als bleibende Grundlage unseres heutigen Rechtes anzusehen. Hier ist zum erstenmale der für unser Recht so charakteristische Unterschied gemacht zwischen dem natürlichen und übertragenen Wirkungskreise der Gemeinde.

Man kann aber schon für dieses erste österreichische Gemeindegesetz keineswegs behaupten, daß diese Zweiteilung der kommunalen Funktion etwa mit begrifflicher Klarheit und Schärfe durchgeführt wäre. Der natürliche Wirkungskreis sagt, das Gesetz umfaßt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Er erhält nur mit Rücksicht auf das Gesamtwohl durch das Gesetz die notwendigen Beschränkungen. Im zweiten Abschnitte wird sodann in einem besonderen Kapitel der Inhalt des natürlichen Wirkungskreises ausführlich auseinandergesetzt, wobei aber merkwürdigerweise die einzelnen Bestandteile dieses Wirkungskreises als Aufgaben des Bürgermeisters angeführt werden. Im Betreff des übertragenen Wirkungskreises verordnet das Gesetz in seinen allgemeinen Bestimmungen: der übertragene Wirkungskreis umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden. Auch hier fehlt eine begriffliche Definition. Dagegen führt das zweite Kapitel des zweiten Abschnittes eine ganze Reihe von

Funktionen an, die als Elemente des übertragenen Wirkungskreises zu betrachten sind: wie z. B. die Kundmachung der Gesetze durch den Bürgermeister, seine Verpflichtung zur Einhebung und Abfuhr der direkten Steuer, seine Mitwirkung bei den Konskriptions- und Rekrutierungsgeschäften u. a. m. Schon diese Angaben genügen, um zu zeigen, daß diese ganze Unterscheidung wirklicher theoretischer oder praktischer Grundsätzlichkeit entbehrt. Vielleicht nirgends tritt der doktrinäre Charakter sowie die juristische Unzulänglichkeit des Gesetzes stärker hervor als in diesem Punkte.

Der Umstand, daß bei Erlassung des provisorischen Gemeindegesetzes die geplante neue Organisation der staatlichen Behörden selbst noch durchaus in der Entstehung begriffen war, daß man an leitender Stelle noch kein klares Bild von dem künftigen Zusammenwirken der Organe der Lokalverwaltung besaß, hat im Verein mit der zweifellosen Tendenz des Gesetzgebers, die von der öffentlichen Meinung verlangte freie Gemeinde auch wirklich in ihrer administrativen Funktion frei zu konstruieren, bewirkt, daß hier ein wahres Produkt der Verlegenheit, der legislatorischen Unklarheit geschaffen wurde[1].

---

[1] Was dem Reorganisator des österreichischen Staates nach der Revolution hier als Hauptziel vorschwebte, war die Vereinfachung der ganzen Verwaltung. In dem „Alleruntertänigsten Vortrag betreffend die Allerhöchste Genehmigung der Grundsätze für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden" vom 27. Juni 1849 heißt es: „Zu der unabweisbaren Notwendigkeit einer Reorganisation der politischen Behörden gesellt sich die erwünschte Möglichkeit, den Verwaltungsorganismus so umzugestalten, daß die politischen Angelegenheiten auf eine weit einfachere und kürzere Art als bisher, mit Beseitigung jeder Vielschreiberei und jedes weitwendigen Umzuges und mit einem namhaft geringeren Personal besorgt werden können. Die Möglichkeit einer solchen einfacheren Organisation ist nicht bloß durch die Ausscheidung jeder richterlichen Amtshandlung, sondern vorzugsweise durch die in den Grundbesitz- und Untertansverhältnissen, sowie im Gemeindewesen gesetzlich eingeführten Reformen begründet ... Mit dem Gemeindegesetze vom 17. März 1849 ist nicht nur zur unberechenbaren Geschäftserleichterung der politischen Stellen den Gemeinden die grundrechtlich gewährleistete Autonomie in ihren inneren Angelegenheiten wirklich eingeräumt worden, sondern Eurer Majestät Regierung hat auch jeder überflüssigen Bevormundung und jeder beengenden Zentralisation selbst in den letzten Auszweigungen des staatlichen Organismus entsagend alle jene Teile der vollziehenden Gewalt, welche mit dem Leben der Kommunen untrennbar und naturgemäß verbunden sind, den Gemeindeorganen selbst übertragen und dadurch das mühevolle und weitausgedehnte Detail der unteren Administration auf eine der konstitutionellen Staatsform entsprechende Weise geregelt." Daß damit aber noch nichts für die wirkliche und ernstliche Durchführung dieser Verwaltungsaufgaben durch die Gemeinden vorgekehrt war, liegt auf der Hand.

Wenn so das Verhältnis der Gemeinde zum Staate schon bei der Abgrenzung des natürlichen und übertragenen Wirkungskreises ganz ungenügend durchdacht erscheint, so tritt dies noch mehr dort hervor, wo es sich um die Aufsichtsgewalt der höheren Instanzen gegenüber der Gemeinde handelt. Dabei ist vor allem bemerkenswert, daß schon im Gesetz von 1849 eine starke Häufung von Oberinstanzen der Gemeinde auftritt. Diese ging vor allem daraus hervor, daß die dem Gesetze zugrundeliegende allgemeine Doktrin von der Gemeinde zur Aufstellung zweier, über der Ortsgemeinde schwebender, höherer Gemeinden, nämlich der Bezirks- und Kreisgemeinde führt, innerhalb welcher Bezirks- und Kreisvertretungen als „autonome" Oberbehörden fungieren sollten, während gleichzeitig den Organen der Regierung eine besondere Oberaufsicht über Bürgermeister und Gemeindeausschuß eingeräumt wurde. Überdies wird aber auch noch für gewisse Gemeindefunktionen die besondere Bewilligung durch ein Landesgesetz oder die Konsentierung durch einen Akt des Landtages vorgeschrieben. Über die Möglichkeit des praktischen Zusammenwirkens aller dieser Instanzen haben sich die Urheber des provisorischen Gemeindegesetzes wohl kein vollständig klares Bild gemacht. Auch in diesem Betracht erscheint also das Gesetz als ein nur äußerlich zusammengefügtes, aber nicht innerlich ausgereiftes Kompromiß zwischen den beiden großen, vorhin charakterisierten, politischen Gedankenrichtungen, die mit der Revolution zum erstenmale in Österreich hervorgetreten sind.

Alle diese schweren Mängel und Unklarheiten des Gesetzes sind nur deshalb nicht voll hervorgetreten, weil ihm, wie schon bemerkt, nur äußerst kurze Geltungsdauer beschieden war. Die Verfassung vom 4. März 1849, selbst nie ins Leben getreten, wurde durch das Patent vom 31. Dezember 1851 einfach aufgehoben, weil sie, wie es im letzteren heißt, weder den Grundlagen des österreichischen Kaiserstaates angemessen sei noch in dem Zusammenhange ihrer Bestimmungen sich als ausführbar erwiesen habe. In dem gleichzeitig erschienenen allerhöchsten Kabinettsschreiben vom 31. Dezember 1851 (R.G.Bl. Nr. 4) wurden die Grundsätze publiziert, nach denen die „organischen Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates, insoweit sie auf die Staats-Landes-Gemeindeverfassung und auf die Verwaltung Bezug nehmen", geschaffen werden sollten[1].

[1] Diese sehr interessante Staatsschrift sagt betreffs des Gemeinderechtes folgendes: „7. Als Ortsgemeinden werden die faktisch bestandenen oder bestehenden Gemeinden angesehen, ohne deren Vereinigung da, wo sie notwendig ist oder be-

Dieſe Grundſätze laſſen deutlich den diametralen Gegenſatz erkennen, in welchem die darin zum Ausdruck kommende Auffaſſung vom Gemeinderecht zu der Doktrin des 1849er Geſetzes ſteht: Hier iſt die Ge-

---

gründet gewünſcht wird, nach Maßgabe der Bedürfniſſe und Intereſſen auszuſchließen. 8. Bei der Organiſierung der Ortsgemeinden iſt der Unterſchied zwiſchen Land- und Stadtgemeinden, beſonders in Anſehung der letzteren, die frühere Eigenſchaft und beſondere Stellung der königlichen und landesfürſtlichen Städte zu berückſichtigen. 9. Bei der Beſtimmung der Landgemeinden kann der vormals herrſchaftliche große Grundbeſitz unter beſtimmten, in jedem Lande näher zu bezeichnenden Bedingungen von dem Verbande der Ortsgemeinden ausgeſchieden und unmittelbar den Bezirksämtern untergeordnet werden. Mehrere vormals herrſchaftliche unmittelbar anſtoßende Gebiete können ſich für dieſen Zweck vereinigen. 10. Die Gemeindevorſtände der Land- und Stadtgemeinden ſollen der Beſtätigung und nach Umſtänden ſelbſt der Ernennung der Regierung vorbehalten werden. Es ſoll deren Beeidigung für Treue und Gehorſam an den Monarchen und gewiſſenhafte Erfüllung ihrer ſonſtigen Pflichten ſtattfinden. Auch ſollen da, wo die Gemeindeverhältniſſe es rätlich machen, höhere Kategorien von Gemeindebeamten der Beſtätigung der Regierung unterzogen werden. 11. Die Wahl der Gemeindevorſtände und Gemeindeausſchüſſe wird nach zu beſtimmenden Wahlordnungen den Gemeinden mit den geſetzlichen Vorbehalten zugeſtanden. 12. Die Titelnamen der Gemeindevorſtände und Gemeindeausſchüſſe ſind nach den früher beſtandenen landesüblichen Gewohnheiten zu beſtimmen. 13. Der Wirkungskreis der Gemeinden ſoll ſich im allgemeinen auf ihre Gemeindeangelegenheiten beſchränken, jedoch mit der Verbindlichkeit für die Gemeinden und deren Vorſtände, der vorgeſetzten landesfürſtlichen Behörde in allen öffentlichen Angelegenheiten, die durch allgemeine oder beſondere Anordnungen beſtimmte und in Anſpruch genommene Mitwirkung zu leiſten. Auch in den eigenen Gemeindeangelegenheiten ſollen wichtigere, in den Gemeindeordnungen näher zu beſtimmende Akte und Beſchlüſſe der Gemeinden der Prüfung und Beſtätigung der landesfürſtlichen Behörden vorbehalten werden. 14. Die Öffentlichkeit der Gemeindeverhandlungen, mit Ausnahme beſonderer feierlicher Akte, iſt abzuſtellen, ohne für die beteiligten Gemeindeglieder die Einſichtnahme beſonderer Gegenſtände zu beſeitigen. 15. Die Gemeinden werden in der Regel den Bezirksämtern und nur ausnahmsweiſe nach Verhältnis ihrer beſonderen Eigentümlichkeiten den Kreisbehörden oder den Statthaltereien unmittelbar untergeordnet. 16. Nach dieſen Grundſätzen ſind für jedes Land den beſonderen Verhältniſſen desſelben entſprechende Ordnungen für die Landgemeinden und für die Städte zu bearbeiten. Es iſt bei dieſen Arbeiten ferner von dem Geſichtspunkte auszugehen, daß den überwiegenden Intereſſen auch ein überwiegender Einfluß zugeſtanden und ſowohl bei den Aktiv- und Paſſivwahlen für die Beſtellung der Gemeindevorſtände und Ausſchüſſe, als in den Gemeindeangelegenheiten dem Grundbeſitze nach Maßgabe ſeiner in den Gemeindeverband einbezogenen Ausdehnung und ſeines Steuerwertes, dem Gewerbsbetriebe aber in dem Verhältniſſe zu dem Geſamtgrundbeſitze — in den Stadtgemeinden, insbeſondere dem Hausbeſitze — dann ſo viel als möglich den Korporationen für geiſtige und materielle Zwecke das entſcheidende Übergewicht geſichert werde."

meinde als unterstes dienstbares Glied dem großen zentralisierten Verwaltungsapparate eingefügt, in dessen Schaffung das legislative Hauptwerk dieser durch die Persönlichkeit Alexander Bachs gekennzeichneten Epoche österreichischer Staatsgeschichte erblickt werden muß.

Das provisorische Gemeindegesetz wurde allerdings zunächst nicht formell aufgehoben. Vielmehr wurde seine Wirksamkeit dadurch suspendiert, daß kaiserliche Verordnungen in zwei entscheidenden Punkten Abänderungen verfügten, welche jene durch das allerhöchste Kabinettschreiben als Richtschnur aufgestellten Grundsätze verwirklichen sollten[1].

So wurde mit Ministerialverordnung vom 15. April 1852 (R.G.Bl. Nr. 17) die Öffentlichkeit der Gemeinde-Ausschußverhandlung mit Ausnahme besonders feierlicher Akte aufgehoben, ferner durch Min.-Ver. vom 19. März 1852 (R.G.Bl. Nr. 52) bestimmt, daß in Zukunft die Vorstände der Landgemeinden und jener Stadtgemeinden, bei denen nicht nach besonderen Statuten kaiserliche Genehmigung erforderlich war, von den staatlichen Verwaltungsbehörden bestätigt und in Eid genommen werden müssen. Bei Ablauf der ersten Wahlperiode im Jahre 1854 wurde mit Ministerialverordnung vom 23. Februar (R.G.Bl. Nr. 46) verfügt, daß die bestehenden gewählten Gemeindevertretungen und Gemeindevorstände ihre Wirksamkeit bis zur Schaffung des neuen Gemeindegesetzes fortführen sollten; wo aber durch Verminderung der Zahl der Gemeindevertreter Schwierigkeiten entstünden in betreff der Beschlußfähigkeit der Versammlung, da sollte der notwendige Ersatz seitens des Ministers des Innern auf Vorschlag des Chefs der Landesverwaltung geboten werden. Wahlen hatten also nicht stattzufinden[2].

Das neue Gesetz, auf welches in diesem Erlasse hingewiesen wird, reifte inzwischen auf Grund eingehender Beratungen und Studien im Ministerium heran.

---

[1] Schon vorher war die Durchführung des Gemeindegesetzes für kurze Zeit, nämlich bis zur Installierung der neuen staatlichen Lokalverwaltungsbehörde durch Ministerialverordnung vom 29. Oktober 1849 (R.G.Bl. Nr. 440) suspendiert, dann aber wieder so energisch in Angriff genommen worden, daß die Konstituierung der Gemeinden in allen Kronländern mit Ausnahme von Galizien und der Bukowina tatsächlich im Laufe des Jahres durchgeführt worden ist.

[2] Während dieses ganzen Dezenniums ist von wirklicher kommunaler Selbstverwaltung in Österreich nichts zu merken. Das absolutistische Regime hielt nicht nur alle politischen Regungen nieder, sondern auch die ganze Verwaltung in den Händen der neugeschaffenen bureaukratischen Behördenorganisation fest. Gemeindevorsteher und Bürgermeister fungierten allenthalben im wesentlichen nur als untergeordnete Organe der staatlichen Beamten.

Schon der Entwurf von 1856 zeigt uns deutlich die Grundlinien jenes Gemeindegesetzes, das dann im Jahre 1859 zwar erlassen, aber niemals zur Durchführung gelangt ist. Die Grundgedanken des Gemeindegesetzes von 1859, im wesentlichen eine Ausführung der von Bach verkündeten Grundsätze von den „organischen Einrichtungen des Staates", zeigen allerdings eine sehr bemerkenswerte innere Folgerichtigkeit; ebenso auffallend ist aber ihre völlige Verschiedenheit sowohl von dem provisorischen Gemeindegesetz von 1849 wie von dem ihm bald nachfolgenden und zur dauernden Wirksamkeit berufenen Gemeindegesetz von 1862. Diese Erscheinungen hängen damit zusammen, daß dieses Gesetz als Produkt einer durch die Ereignisse des Jahres 1859 mit einem Schlage überwundenen politischen Epoche hervorgegangen ist, als Konsequenz eines Systems strafffster zentralistisch-bureaukratischer Organisation der gesamten inneren Verwaltung. Über den die Unterschiede der Kronländer gänzlich ignorierenden, alles nivellierenden Charakter dieser Gesetzgebung konnte auch die Verfügung des Einführungspatents nicht hinwegtäuschen, die es besonderen Landeskommissionen überließ, die besonderer Feststellung vorbehaltenen Bestimmungen des Reichsgesetzes nach Maßgabe des Erfordernisses für die einzelnen Kronländer festzusetzen.

Das Gesetz von 1859 stellt einen förmlichen Munizipalkodex vor, der in 346 Paragraphen das ganze Gemeinderecht höchst umständlich erledigt. Hierbei ist eine ganz merkwürdig doktrinäre Einteilung vorgenommen worden. Der erste Teil handelt von der Bestimmung, Bildung und Erhaltung der Ortsgemeinden und regelt in seinem ersten Hauptstück das „Recht der Ortsgemeinden im allgemeinen", im zweiten die „örtlichen Beziehungen der Ortsgemeinden und Gutsgebiete", welch letztere nach diesem Gesetze aus dem Gemeindeverband ausgeschieden werden; im dritten Hauptstück die „Beziehungen der Einzelnen zu den Ortsgemeinden und Gutsgebieten" sowie das „Heimatsrecht", im vierten Hauptstück das „Recht des Gemeindeeigentums und Gemeindehaushaltes". Im fünften Hauptstück handelt das Gesetz von der „Wirksamkeit der Ortsgemeinden und Gutsgebiete in öffentlichen Angelegenheiten, im sechsten Hauptstück endlich von der „Aufsicht über die Gemeinden".

Dieser ganze erste Teil bildet nun nichts als eine Art theoretischer Gemeindeordnung. Ihr folgt im zweiten und dritten Teil das „Recht der Gemeindeverfassung" und zwar erstens eine Städteordnung, zweitens eine besondere Landgemeindeordnung.

Das Eigentümliche ist nun, daß sich das Gesetz von 1859 auch damit noch nicht begnügt, sondern überdies verfügt, daß auf Grundlage

dieser beiden Teile des Gesetzes mit Berücksichtigung der besonderen Landesverhältnisse und nach Maßgabe des Erfordernisses besondere Gemeindeordnungen in den einzelnen Kronländern erlassen werden sollen (§ 107). Aber auch damit ist das äußerliche Bestreben nach lokaler Individualisierung des österreichischen Gemeinderechtes nicht erschöpft: das Kundmachungspatent hält nämlich ausdrücklich die schon bestehenden besonderen Stadtordnungen für einzelne Städte, wie sie seit 1850 unter dem Namen der Gemeindestatuten erlassen worden waren, aufrecht, bestimmt weiter, daß solche Städte nunmehr um eine Revidierung ihrer Statute ansuchen können, und eröffnet auch noch anderen Gemeinden die Möglichkeit, selbständige Städtestatute zu erlangen.

Sucht man nun die charakteristischen Züge dieses ganzen komplizierten und bis in das einzelne durchgearbeiteten Gemeindegesetzes zur Unterscheidung von den Grundgedanken des provisorischen Gesetzes von 1849 hervorzuheben, so kann man sich dabei auf die besondere, darin enthaltene Städteverfassung beschränken. Nur was den Personenverein der Gemeinde betrifft, muß auf die im ersten Teil des Gesetzes enthaltenen allgemeinen Bestimmungen eingegangen werden[1].

Als Gemeindeglieder, d. i. in dem Gemeindeverbande begriffene Personen, werden zwei Klassen unterschieden: Gemeindeangehörige und Gemeindegenossen. Als unterscheidendes Merkmal zwischen beiden wird in abstrakt spitzfindiger Weise der Satz aufgestellt, daß Gemeindeangehörige jene sind, die dem Gemeindeverbande in Absicht auf ihre Person bleibend angehören; die andern dagegen diejenigen, bei denen dies nicht der Fall ist, die aber entweder Besitzer oder lebenslängliche Nutznießer einer innerhalb der Gemeindegemarkung gelegenen Realität sind oder daselbst eine Gewerbsunternehmung betreiben. Alle anderen sind Auswärtige. Merkwürdigerweise fügt aber das Gesetz hinzu: „Alle diejenigen, welche, sie mögen Gemeindemitglieder oder Auswärtige sein, im Gemeindeorte ihren bleibenden Wohnsitz haben, werden Einwohner genannt.“ Man könnte nun daraus vermuten, daß vielleicht dieses Gesetz zum Unterschiede von seinem Vorgänger der wichtigsten Tatsache in bezug auf das Verhältnis einer Person zur Gemeinde, ihrer Einwohnerschaft, auch mehr rechtliche Bedeutung beilegen werde, als dies im provisorischen Gemeindegesetze geschehen ist. Dies ist nun aber tatsächlich nicht der Fall, vielmehr beruht auch hier wieder der tatsächliche Personenverein der Gemeinde auf

[1] Vgl. Erster Teil, drittes Hauptstück des Gesetzes, §§ 20—57; zweiter Teil, zweiter Titel, §§ 104—253.

den beiden von einander unabhängigen Momenten der Gemeindeangehörigkeit und der „Gemeindegenossenschaft" genannten Qualität der Entrichtung von direkter Staatssteuer. Für die Stadtgemeinden tritt aber noch eine weitere Verengerung des Kreises der Wahlberechtigten dadurch ein, daß hier eine besondere Kategorie von „stimmberechtigten Personen" in der Gemeinde aufgestellt wird, zu der ausschließlich diejenigen gehören, die eine direkte Steuer entrichten, sowie die Bürger und Ehrenbürger[1].

Als Städte gelten diejenigen Ortsgemeinden, welche die durch das Gesetz zugelassenen erforderlichen Mittel besitzen, um die mit der Städteordnung vorgeschriebene Einrichtung der Gemeinden zu vollführen und in geordnetem Gang zu erhalten. Die Gemeindevertretung besteht aus einem Stadtmagistrat unter Leitung und Vorsitz des Bürgermeisters und einem Gemeinderat. Die Wahl der Mitglieder des letzteren obliegt den vorgenannten stimmberechtigten Personen[2]. Gesinde, Taglöhner, Gesellen und gewerbliche Gehilfen sind ausdrücklich vom Stimmrechte ausgeschlossen. Die Wählbarkeit ist überdies an die Erreichung des dreißigsten Lebensjahres und Steuerzahlung seit drei Jahren geknüpft. Die Wahl erfolgt nach drei Wählerklassen, deren erste alle Grund- und Hausbesitzer, deren zweite alle sonstigen Inhaber von ständigen Handels- oder Gewerbsunternehmungen in der Stadt, deren dritte alle übrigen Stimmberechtigten enthält. Für einzelne Städte soll auch noch die besondere Teilnahme der mit dem Bürgerrechte versehenen Gemeindemitglieder, einer ganz besonders engen Klasse von städtischen Einwohnern, gestattet sein.

Die Aufteilung der Gemeinderäte geschieht zunächst so, daß auf jede Wählerklasse eine ihrer Gesamtsteuerleistung proportionale Zahl von Gemeinderatsmitgliedern entfällt; innerhalb jeder Wählerklasse werden aber dann noch durch Halbierung oder Dreiteilung der Steuern zwei oder drei Wahlkörper gebildet und wird die auf jede Wählerklasse entfallende Zahl von Gemeinderäten gleich aufgeteilt.

Man ersieht schon aus diesen komplizierten Einrichtungen das Bestreben des Gesetzgebers von 1859, den Höchstbesteuerten das vollständige

---

[1] Da, wie an anderer Stelle ausgeführt wurde, dieses Gesetz gleichzeitig die stillschweigende Erwerbung des Heimatrechtes nach dem Gesetze von 1849 beseitigt hat, so ist auch für das Gemeinderecht noch ein weiteres Auseinandergehen des Personenvereines der Gemeinde und der tatsächlich in der Gemeinde lebenden Einwohner herbeigeführt worden.

[2] Auch Körperschaften, Vereine und Anstalten gehören dazu (§ 128).

Übergewicht bei der Bildung der Gemeindevertretung zu sichern; und man darf in dieser antidemokratischen Tendenz wohl einen der wesentlichen reaktionären Charakterzüge dieses Gesetzes erblicken.

Ganz eigenartige, dem österreichischen Recht vor und nach 1859 völlig fremd gebliebene Einrichtungen trifft sodann das Gesetz in bezug auf die Stellung des Magistrats und des Bürgermeisters zur Gemeindevertretung und zur Gemeindeverwaltung.

Der Stadtmagistrat besteht aus dem Bürgermeister, dem ersten Stadtverordneten als dessen Stellvertreter, sodann aus den übrigen Stadtverordneten und aus einem oder mehreren Magistratsräten, ist somit aus Ehrenbeamten und besoldeten Beamten zusammengesetzt. Die Stadtverordneten und ihre Ersatzmänner werden von den Gemeinderäten unter Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln derselben gewählt, welche Wahl der Bestätigung durch die staatliche Behörde unterliegt. Zu Stadtverordneten gewählte Mitglieder des Gemeinderates scheiden aus demselben aus.

Der Bürgermeister wird von den Gemeinderäten im Wege der Wahl der Regierung zum Vorschlag gebracht. Seine Bestellung erfolgt aber erst durch Ernennung seitens der Staatsbehörde.

Das Gesetz statuiert eine Pflicht zur Annahme des Amtes eines Stadtverordneten, das übrigens an die gleichen Bedingungen der Wahlfähigkeit gebunden erscheint, wie das Amt eines Gemeinderates. Die Gemeinderäte werden auf sechs Jahre gewählt; alle drei Jahre erfolgt Neuwahl der Hälfte. Die Stadtverordneten werden für eine Funktionsdauer von drei Jahren gewählt und können wiedergewählt werden. Der Bürgermeister wird auf sechs Jahre ernannt. Wird er nach zwölfjähriger ununterbrochener Amtsführung der Bürgermeisterstelle wieder zu derselben ernannt, so kann diese Ernennung auf Antrag der Gemeinde als bleibende Anstellung auf Lebenszeit erfolgen.

Gemeinderäte und Stadtverordnete verwalten ihr Amt unentgeltlich; der Bürgermeister wird besoldet. Der für einen bestimmten Teil der Gemeindegeschäfte, die sogenannten „öffentlichen" Angelegenheiten, als Stellvertreter des Bürgermeisters bestellte Beamte ist besoldet und gehört gleichfalls in die Reihe der Gemeindebeamten. Er sowie die Magistratsräte überhaupt werden von dem Gemeinderat über Vorschlag des Magistrats gewählt und diese Wahlen bedürfen überdies der Bestätigung durch die staatliche Behörde. Die Ernennung des Beamtenpersonals erfolgt teils durch den Gemeinderat, teils unmittelbar durch den Magistrat. Der permanente Bürgermeister-Stellvertreter und die Magistratsräte werden

bleibend angestellt und müssen zum höheren Verwaltungsdienste gemäß den staatlichen Vorschriften befähigt sein.

Die Verwaltung der Gemeinde erfolgt nun durch den Magistrat unter Mitwirkung des Gemeinderates. Dabei ist aber die Kompetenz des letzteren stark eingeschränkt: im wesentlichen ist der Gemeinderat darauf angewiesen, das Gemeindebudget zu beraten und zu beschließen und alle mit der Vermögensverwaltung der Gemeinde in Zusammenhang stehenden Agenden zu erledigen. Diese Angelegenheiten sowie eine Reihe anderer Befugnisse der Gemeinde, wie Verleihung des Bürgerrechtes, der Ehrenbürgerschaft, ferner die Anstellung von Beamten, Wahl von Kommissionen usw., sind sehr umständlich taxativ im Gesetze aufgezählt. Über diese Kompetenz hinaus ist aber dem Gemeinderate ausdrücklich jene Beratung und Beschlußfassung vom Gesetze untersagt. Ausdrücklich wird ferner festgesetzt, daß dem Gemeinderat keine exekutive Gewalt zukommt.

Wie gering das Gesetz die Funktionen des Gemeinderats überhaupt veranschlagt, geht daraus hervor, daß ihm nur vier ordentliche Sitzungen für das Jahr vorgeschrieben sind. Außerordentliche Versammlungen des Gemeinderats können nur von der vorgesetzten staatlichen Behörde oder vom Bürgermeister aus besonderen Anlässen einberufen werden.

Zur Fassung eines Beschlusses des Gemeinderates ist überhaupt die Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder erforderlich. Die eigentliche Führung der Gemeindeverwaltung liegt demnach vollständig in den Händen des städtischen Magistrates. Das Gesetz unterscheidet in dessen Wirkungskreis die „inneren" Angelegenheiten und die „öffentlichen" Angelegenheiten. Diese Zweiteilung durchzieht die ganze Organisation des Gemeindedienstes. Die inneren Angelegenheiten umfassen die Vertretung der Stadtgemeinde nach außen, die Verwaltung des Gemeindeeigentums und der gesamten Finanzverwaltung der Stadt, die Leitung und Aufrechterhaltung der Gemeindeanstalten, das Armen-, Bau- und Straßenwesen, die Sorge für die Approvisionierung, das Gesundheitswesen und die Beleuchtung der Stadt und für die der Ortspolizei dienenden Einrichtungen. In diesen Belangen berät und beschließt der Magistrat in allen Gemeindeangelegenheiten, die nicht dem Beschlusse des Gemeinderates vorbehalten sind. Letzterem gegenüber ist er in diesem engeren Kreise von inneren Angelegenheiten der Gemeinde das Exekutivorgan. Der Bürgermeister aber hat überdies die Berechtigung, die Beschlüsse des Gemeinderates, die nicht ohnehin von den Regierungsbehörden approbiert sind, zu überprüfen, ihren Vollzug zu suspendieren und sie eventuell einer neuen Beratung durch eine Kommission zu unterziehen, die aus

dem Magistrat und einer gleichen Anzahl von Gemeinderäten gebildet wird, deren Beschluß dann an Stelle desjenigen des Gemeinderats tritt.

Schon hieraus läßt sich erkennen, daß die österreichische Stadtgemeinde nach dem Gesetze von 1859 in vielfacher Beziehung durch die staatliche Oberaufsicht eingeschränkt ist. Diese findet in dem ganzen, als „öffentliche" Angelegenheiten bezeichneten Wirkungskreise des Magistratsrats selbstverständlich in vollstem Maße statt. Denn in dieser Funktion ist der Magistrat nichts anderes als eine untere staatliche Instanz, die die Geschäfte des Bezirksamtes und eventuell der Kreisbehörde für den Stadtbezirk versieht. Die Handhabung der Staats- und Ortspolizei fällt überdies in einer Reihe von Städten unmittelbar den landesfürstlichen Polizeibehörden zu, mit denen der Magistrat jederzeit das Einvernehmen zu pflegen hat. In dem ganzen Bereiche der Wirksamkeit des Magistrats übt dann der Bürgermeister auf seine persönliche Verantwortung hin eine Oberaufsicht über die Tätigkeit des Magistrats dahin, daß dessen Beschlüsse die Grenzen seiner Amtswirksamkeit nicht überschreiten, das Gesetz nicht verletzen, der Gemeinde nicht einen ungerechtfertigten Schaden zufügen oder einen der öffentlichen Zwecke, für den der Gemeinde eine Wirksamkeit eingeräumt ist, gefährden. In allen diesen Fällen suspendiert der Bürgermeister den Vollzug der Beschlüsse und legt, wo dies nicht ohnehin schon vorgeschrieben ist, die Sache der Regierungsbehörde vor.

Ganz allgemein übt ferner die Staatsregierung die Oberaufsicht über die Stadtgemeinde durch die Bestätigung der Stadtverordneten und Magistratsräte sowie dadurch, daß sie jederzeit einen Delegierten zu den Verhandlungen des Gemeinderats entsenden kann, der nach Belieben das Wort ergreifen darf und zwar keine beschließende, wohl aber beratende Stimme führt. Außerdem ist in einer Reihe von Fällen (§ 246 des Gesetzes) die ausdrückliche Genehmigung der vorgesetzten staatlichen Behörden in bezug auf bestimmte Beschlüsse des Gemeinderats vorgeschrieben, so in bezug auf die Feststellung des Personal- und Gebührenstandes der Beamtenschaft der Gemeinde, die Feststellung der Voranschläge, die Auferlegung von Zuschlägen zu direkten und indirekten Steuern, die Veräußerung, Verpachtung oder Belastung von Gemeindevermögen usw. Aber auch noch in einer Reihe anderer Fälle bedarf es der ausdrücklichen Genehmigung der Staatsbehörden, wenn es sich dabei um Beträge handelt, die eine gewisse Höhe übersteigen. Endlich können nicht nur städtische Beamte, sondern auch Gemeinderäte und Stadtverordnete wegen Pflichtverletzung mit Ordnungsstrafen belegt und von

ihrem Amte suspendiert werden. Hierbei haben die für die Staatsbeamten bestehenden Disziplinarvorschriften Anwendung zu finden. Als äußerstes Mittel steht schließlich dem Ministerium des Innern selbstverständlich das Recht zu, „aus wichtigen Gründen" den Gemeinderat aufzulösen.

Überblickt man die Bestimmungen dieser Städteordnung, die nie Gesetz geworden ist, so kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sie die Selbstverwaltung der Gemeinde auf ein Minimum herabgedrückt hat. So steht denn dieses letzte, der Bach'schen Periode des zentralistischen Absolutismus entsprossene Gesetzgebungswerk ganz unvermittelt da zwischen der ersten Verkündigung des Grundsatzes der unbeschränkten Gemeindeautonomie in Österreich von 1849 und der zweiten, endgültigen Festlegung dieses Prinzipes durch das Gesetz von 1862. Kein Zweifel kann auch darüber bestehen, daß die Gemeindeordnung von 1859 nur dann denkbar war, wenn das System bureaukratischer Allregierung und Niederhaltung des konstitutionellen Lebens sich hätte erfolgreich in Österreich behaupten können. Mit der 1860 erfolgenden Erneuerung parlamentarischen Lebens und der gleichzeitigen Wiederbelebung des Gedankens der Autonomie der Kronländer in Gestalt ihrer Landtage war eine Ordnung, die die Gemeinde so straff in den staatlichen Verwaltungsorganismus einfügt, in Österreich vollständig undenkbar geworden[1].

So findet denn auch kein innerer Zusammenhang statt zwischen diesem Entwurfe von 1859 und der Gemeindegesetzgebung der neuen liberalen Verfassungsära; vielmehr knüpft diese letztere, wie die Debatten des Reichsrats deutlich zeigen, wieder an die Prinzipien der Gemeindeverfassung an, wie sie die Revolution hervorgebracht und das Gesetz von 1849 formuliert hatte. Dennoch hat dieses Dezennium der Niederhaltung der autonomen Gemeindeverwaltung und vergeblicher reaktionärer Versuche in der Gemeindegesetzgebung nach bestimmter Richtung hin auch

[1] Viele Bestimmungen des Gemeindegesetzes von 1859, namentlich jene über die Organisation des Magistrats und des Gemeinderates, sowie die Stellung des Bürgermeisters, die weder im Gesetze von 1849 ein Vorbild noch in der späteren Gemeindegesetzgebung eine Nachahmung gefunden haben, weisen deutlich auf das eigentliche Ziel sowie auf das Muster hin, das dabei den absolutistischen Machthabern vorschwebte. Das Ziel war: die Gemeinde aus einem Organ der freien bürgerlichen, auf der Gemeindegenossenschaft beruhenden Gemeindeverwaltung zu einem Staatsorgan, einem besonderen staatlichen Verwaltungsbezirk zu gestalten. Der Gedanke ist kaum abzuweisen, daß die reaktionäre Gemeindegesetzgebung Preußens von 1850 bei diesem legislatorischen Versuche den größten Einfluß geübt hat.

positive Wirksamkeit entfaltet, wenn auch ihr hauptsächliches Endprodukt, das Gesetz von 1859, keine Geltung erlangt hat. In jenem Dezennium sind nämlich die sogenannten Gemeindestatute, d. h. die speziellen Städteordnungen für die großen und mittleren Städte Österreichs, zuerst auf Grund kaiserlicher Verordnungen erlassen worden. Daher tragen diese Statute in ihrer damals empfangenen Gestalt unverkennbar das Gepräge jener politisch-administrativen Auffassung an sich, wie sie das Gesetz von 1859 gewissermaßen erschöpfend kodifiziert hat. Erst durch die seit 1860 erfolgte, in vielen Städten aber in sehr langsamem Tempo vollzogene Abänderung dieser Statuten durch die Landesgesetzgebung ist auch in diesem Bereiche den Bachschen Prinzipien über Gemeindegesetzgebung ein Ende gemacht worden. Indem nun diese Statutarstädte fast alle wichtigen städtischen Gemeinden Österreichs in sich schließen, so haben sich, so paradox es klingen mag, manche von den Rechtsgedanken der Gemeindeordnung von 1859, soweit sie das Städtewesen betreffen, schon vor 1859 und auch eine Zeit lang nach diesem Jahre zum Teil wirksam erhalten, obgleich das genannte Gemeindegesetz selbst, wie öfter bemerkt, niemals in Kraft getreten ist.

Ehe wir nun aber diese positiven Rechtsordnungen der österreichischen Städte näher betrachten, wird es notwendig sein, vorher noch die dritte Epoche in der Entwicklung des österreichischen Gemeinderechtes überhaupt kurz geschichtlich zu überblicken.

Das auch gegenwärtig noch geltende Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 ist gleich seinen Vorgängern aus einer der großen Wandlungen der österreichischen Politik unmittelbar hervorgegangen. Wie das provisorische Gemeindegesetz von 1849 ein Kind der Revolution gewesen, das von 1859 eine lebensunfähig zur Welt gekommene Spätfrucht des zentralistischen Absolutismus war, so ist das Gesetz von 1862 das Produkt der durch das Ministerium Schmerling eingeleiteten Erneuerung des liberal-konstitutionellen Prinzipes in Österreich. Hierbei haben in entscheidender Weise jene Vorstellungen von Gemeinde und Selbstverwaltung mitgewirkt, die der süddeutsche Kammerliberalismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hervorgebracht hatte. Diese Anschauung betrachtet die Gemeinde nicht nur historisch genommen, sondern auch „nach dem naturgemäßen Verhältnis“ als selbständige, vor dem Staate vorhandene und deswegen innerhalb des Kreises ihres eigenen Lebens von diesem unabhängige Gesamtpersönlichkeit, „dem Staate, welcher sie schützt, zwar zur Unterwürfigkeit in allem, was nach einer vernünftigen Aufstellung

des Staatszweckes wirklich des Staates ist, verpflichtet, im übrigen aber frei und ihre selbsteigenen Lebenszwecke autonomisch verfolgend[1]."

Dieser Begriff der Autonomie hat aber gerade in Österreich seit der Revolution eine ganz außerordentliche Entfaltung gewonnen. Und zwar ist dafür der Grund vor allem in der historisch gegebenen Stellung der Kronländer zur Gesamtstaatsregierung und Zentralverwaltung zu suchen. War auch die Ständeverfassung seit der Gegenreformation politisch vollständig annulliert worden, war auch die Ständeverwaltung seit Maria Theresia bis auf geringe Reste zusammengeschrumpft, so blieb doch in der ungestört erhaltenen politischen und rechtlichen Sonderexistenz der einzelnen Kronländer der feste Kern bewahrt, aus dem der föderalistische Gedanke sich sofort nach Erwachen des konstitutionellen Lebens mit Macht zu entwickeln begann. Hierbei hat am stärksten der mächtige nationale und politische Aufschwung, den die tschechische Nation in Böhmen und Mähren nahm, mitgewirkt, indem er die Gegenwart mit der Erinnerung an das selbständige böhmische Königreich verknüpfte und so durch den neu entbrennenden Kampf für die Wiederherstellung des böhmischen Staatsrechtes den allgemeinen Gedanken politischer und administrativer Selbständigkeit der böhmisch-mährischen Kronländer kräftig hervortrieb.

Wie selbst in den deutschen alpenländischen Kronländern sich eine Zeit lang mit ansehnlicher Stärke das autonomistische Prinzip gleichfalls zur Geltung zu bringen suchte, wenn auch aus ganz anderen Traditionen heraus, kann hier nicht weiter erörtert werden[2]. Ebensowenig darf auf die theoretischen Einflüsse hier näher eingegangen werden, die aus der französischen und deutschen Literatur heraus auch in Österreich die leitenden Köpfe mit weitgehenden, wenngleich keineswegs klar durchdachten Vorstellungen über die Notwendigkeit autonomer Verwaltung erfüllen. Nur ein Hinweis auf alle diese Momente ist erforderlich, um die eigenartige Anschauung zu charakterisieren, die seit 1848 Theorie und Praxis des Verfassungslebens in Österreich wesentlich zu beeinflussen begonnen hat: nämlich jene Anschauung, daß die Gemeinde ein die ganze staatliche Gesellschaft umfassender Begriff sei, daß sich über der Gemeinde im engeren Sinne des Wortes, nämlich der Ortsgemeinde, ein Überbau von höheren Gemeinden — der Bezirks-, Kreis- und Landesgemeinde — als autonomer Korporationen erhebe und daß allen diesen autonomen

[1] Rotteck und Welcker, Staatslexikon, VI. Band, S. 392.

[2] Vgl. F. von Krones, Moriz von Kaiserfeld; Leipzig 1888, S. 131, 195, 205 ff.

Körperschaften gegenüber der Staat im wesentlichen nur ein allgemeines, der Aufrechthaltung des Gesetzes dienendes Aufsichtsrecht zu üben habe.

Wir finden, wie schon oben bemerkt wurde, diese Theorie in dem Gesetze von 1849 rezipiert; sie ist dem Gesetze von 1859 mit seiner ganz anderen politischen Grundrichtung naturgemäß fremd, kehrt aber in dem Entwurfe des Reichsgemeindegesetzes von 1861, wenn auch in abgeschwächter Form, wieder[1]. In der Regierungsvorlage des Reichsgemeindegesetzes sowie in der motivierenden Einführungsrede Schmerlings vom 14. Juni 1861 findet das Prinzip der Autonomie als Grundidee nicht bloß des Gemeinderechtes, sondern auch des ganzen Staatsbaues abermals volltönenden Ausdruck[2].

Bei näherer Betrachtung aber zeigt sich alsbald, daß diese Verbeugungen vor der Autonomie der Gemeinden zunächst nicht allzuviel besagen wollen. Denn in Wahrheit beabsichtigte die Regierung, wie der Text der Regierungsvorlage ergibt, doch im ganzen und großen eine Aufrechterhaltung jenes, durch die Bachsche Verwaltungsorganisation hergestellten Zustandes der straffen Unterordnung der Gemeinde unter die Staatsverwaltung. „Die aus dieser Regierungsvorlage hervorgehende Ortsgemeinde wäre schwach gewesen gegenüber der Regierung, abhängig von der höheren Gemeinde und ausgestattet mit einem minimalen

---

[1] Die Regierungsvorlage beabsichtigte die prinzipielle Schaffung „höherer Gemeinden", die über die Ortsgemeinden teilweise die Aufsicht führen, daneben aber auch einen staatlichen Wirkungskreis haben sollten. Daraus ist bei der endgültigen Fassung des Gesetzes eine fakultative Bestimmung geworden, die die Einrichtung solcher höheren Gemeinden der Landesgesetzgebung überließ.

[2] Stenogr. Prot. des Abgeordnetenhauses, I. Session, S. 284. — Wie da alle staatsrechtlichen Begriffe durch den ungeheuerlichen Mißbrauch des Wortes „Autonomie" zunichtegemacht werden, lassen die parlamentarischen Debatten über das Gemeindegesetz nur zu deutlich erkennen. So, um nur ein Beispiel anzuführen, wenn ein tschechischer Abgeordneter sagt: „... Aus der Autonomie der Gemeinde entwickelt sich organisch die Autonomie des Landes und aus dieser — und das möchte ich gern betonen — steigt wie ein Phönix die Autonomie des Reiches empor; denn, meine Herren, wenn wir hier von Autonomien so oft sprechen, so wollen wir auch die Autonomie des Reiches nicht vergessen. In dieser organischen Entwicklung nun der Autonomie von unten nach oben, von der Gemeinde zum Land und Reich, soll einerseits die Machtstellung des Reiches und anderseits der Schutz der Nationalitäten, der einzelnen Völkerstämme, innigst vereint und im höchsten Grade gewahrt werden..." Allerdings zeigen gerade solche Worte deutlich, wie in jener Frühzeit des österreichischen Konstitutionalismus hinter dem Schlagworte der Autonomie in Wahrheit eigentlich nicht mehr und nicht weniger steckt als die latente Vollkraft der nationalen Expansionsbestrebungen der nichtdeutschen Stämme.

Wirkungskreise. Sie autonom zu nennen, war wohl eine Ironie; vor jedem Schritte, den sie tat, konnte sie Weisungen gewärtigen; nach jedem Schritte die Aufforderung, ihn zurückzutun [1]."

Vor allem sollte der Entwurf der Regierung den staatlichen Behörden eine praktisch so gut wie kaum beschränkte Gewalt über die Gemeinden durch die im Art. XIV statuierte Bestimmung sichern, welche lautet: „Die Staatsverwaltung übt durch ihre Organe das Aufsichtsrecht über die Gemeinden und wacht darüber, daß dieselben ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und innerhalb desselben die bestehenden Gesetze beobachten." Art. XV und XVI setzen dann in gleichem Geiste hinzu, daß auch in den sogenannten „eigenen" Angelegenheiten der Gemeinde sowohl den staatlichen Behörden wie der „höheren" Gemeinde ein Recht auf Überprüfung und Abänderung der Beschlüsse der Ortsgemeinde zustehen soll. Damit stimmt dann auch überein, daß diese höhere Gemeinde selbst wieder in mehrfacher Weise, so vor allem durch die Ernennung ihres Vorstehers, unter den Einfluß der Regierungsbehörden gestellt wird.

Der Ausschuß des Abgeordnetenhauses war nun mit dieser Lösung des Gemeindeproblems nicht im geringsten einverstanden. Der Berichterstatter Dr. Rechbauer, ein Führer der sogenannten steirischen deutschen Autonomistenpartei, erklärte, daß bei Beurteilung der Regierungsvorlage alles dasjenige beibehalten werden solle, was geeignet sei, die freie Gemeinde zu schaffen; daß dagegen jene Punkte, in denen die Autonomie nicht genügend gewahrt oder gar gefährdet erscheine, im Sinne vollständiger Freiheit und Selbständigkeit abzuändern und zu ergänzen seien [2]. Daher wurde vor allem die nach der Regierungsvorlage so weit gedehnte Tutel der Staatsbehörden über die Gemeinde vom Ausschusse außerordentlich eingeschränkt und jenen nur ein Einschreiten gegen Verletzung der Gesetze sowie Überschreitung des Wirkungskreises seitens der Gemeindeorgane eingeräumt.

Dem gleichen Ziele strebten die weiteren Abänderungen zu, durch die die übertragenen Geschäfte der Gemeinde nicht, wie die Regierung es wollte, dem Gemeindevorsteher, sondern der Gemeinde zugewiesen wurden.

Viel bedenklicher aber als diese Umgestaltung der Regierungsvorlage

---

[1] Brockhausen, „Die österreichische Gemeindeordnung", S. 5.

[2] Vgl. Protokolle des Abgeordnetenhauses vom 9. Sept. 1861 ff. — Die Darstellung im Texte folgt im wesentlichen den ebenso lichtvollen als erschöpfenden Ausführungen Brockhausens in seinem neuen vortrefflichen Buche „Die österreichische Gemeindeordnung", Wien 1906, S. 6 ff.

äußerte sich der starre autonomistische Doktrinarismus des Ausschusses darin, daß durch Änderung eines einzigen Wortes das ganze Gemeindegesetz als ein Gesetz „über das Gemeindewesen überhaupt" hingestellt wurde, so daß seine Bestimmungen ebenso die Ortsgemeinden wie auch die höheren Gemeinden (Bezirk, Kreis) in sich schließen sollten. Dies erreichte man nämlich dadurch, daß der Ausschuß überall, wo im Regierungsentwurfe das Wort „Ortsgemeinde" stand, an dessen Stelle das unbestimmte Wort „Gemeinde" setzte. Auf Grund einer nun so rein abstrakt kodifizierten Theorie der Gemeindeautonomie sollten dann die Landesgesetzgebungen besondere Gemeindeordnungen für die einzelnen Kategorien in den einzelnen Ländern ausarbeiten.

Die verhängnisvolle Wirkung dieser Art abstrakter Gesetzgebung ergab sich aber erst im weiteren Verfolg, als der Ausschuß daranging, die wichtigste Frage der Vorlage zu lösen: nämlich den Wirkungskreis der Gemeinde zu bestimmen. Dieser war in der Regierungsvorlage, die es ja mit Ortsgemeinden allein zu tun hatte, also zumeist kleine und kleinste Gemeinden betraf, sehr gering ausgefallen. Das widersprach nun an und für sich schon der Theorie von der freien, sich selbst bestimmenden Gemeinde, jener Theorie, die damals in Österreich so gut wie allmächtig war. Dazu kam, daß man nun ein Gesetz für das Gemeindewesen überhaupt machen wollte. Und so ist denn jener berühmte Art. V des österreichischen Reichsgemeindegesetzes entstanden, der sich nicht damit begnügt, den „selbständigen" Wirkungskreis der Gemeinde möglichst allgemein zu definieren, sondern auch noch zwölf besondere Punkte aufzählt, die als Beispiele und Teile des selbständigen Wirkungskreises zu gelten haben, ohne daß er selbst dadurch als erschöpft angesehen werden sollte. Bei dem Bestreben des Ausschusses, durch das neue Gemeindegesetz der „in den letzten Dezennien immer mehr aufgetretenen staatlichen Bevormundung und Allregierung" einen Damm entgegenzusetzen, ist also, wie ein Blick auf den Art. V zeigt, der eigene oder selbständige Wirkungskreis der Gemeinde so ungebührlich weit ausgedehnt worden, daß er eine Reihe rein staatlicher oder von den Staatsaufgaben kaum zu trennender Agenden darunter einbegreift. Selbstverständlich ist damit der staatlichen Ingerenz und Oberaufsicht ein großes Stück jener Verwaltungssphäre entzogen, die sich der moderne Staat eigentlich gar nicht entziehen lassen darf[1].

[1] Zum vollen Verständnis ist es doch notwendig, den Text des Art. V des Reichsgemeindegesetzes kennen zu lernen. Er lautet:

Die endgültige Formulierung des Gesetzes erfolgte nun aber wieder unter wichtigen Abänderungen des Ausschußentwurfes. Die folgenreichste davon war die, daß das Abgeordnetenhaus das Gesetz aus dem „Begriffshimmel" der doktrinären Autonomie in den Bereich der konkreten Verwaltungsordnung herabzog und an die Stelle des unbestimmten Ausdrucks „Gemeinde" wieder das Wort „Ortsgemeinde" setzte. Folgerichtig hätte nun das ganze Elaborat des Ausschusses aufgegeben werden müssen; vor allem — sollte man meinen — hätte das Problem des Wirkungskreises der Gemeinde und ihrer Unterstellung unter die Staatsaufsicht jetzt, da es sich nicht mehr um Gemeinden aller Art, sondern einzig und allein um die Ortsgemeinde handelte, ganz anders gelöst werden müssen, als der Ausschuß vorgeschlagen hatte.

„Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.

In diesem Sinne gehören hierher insbesondere:

1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;

2. Die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums;

3. Die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei;

4. Die Lebensmittelpolizei und die Überwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht;

5. Die Gesundheitspolizei;

6. Die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung;

7. Die Sittlichkeitspolizei;

8. Das Armenwesen und die Sorge für die Gemeindewohltätigkeitsanstalten;

9. Die Bau- und Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Erteilung der polizeilichen Baubewilligungen;

10. Die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auf die Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate;

11. Der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;

12. Die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.

Aus höheren Staatsrücksichten können bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen landesfürstlichen Organen im Wege des Gesetzes zugewiesen werden."

Das geschah aber wieder nicht und ebensowenig nahm das Haus die anderen Vorschläge des Ausschusses an, die in dieser Richtung gingen: wie das Prinzip der zwangsweisen Vereinigung von Gemeinden, die Haftung der Gemeinde für die Durchführung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, endlich die Statuierung eines Beschwerdezuges an die staatlichen Behörden gegenüber Verfügungen des Gemeindevorstands und Beschlüssen der Gemeindevertretung in Sachen des selbständigen Wirkungskreises.

Auf solche Weise ist also das österreichische Reichsgemeindegesetz zustandegebracht worden, und so ist es gekommen, daß der Gedanke einer der Staatsgewalt in ihrem engen Bereiche ebenbürtigen, ursprünglichen Gemeindegewalt, wie er zuerst in d'Argensons Schriften als Protest gegen den administrativen Zentralismus der absolutistischen Verwaltung Frankreichs vor der Revolution entstanden ist, in Österreich gerade eine so weitgehende und rückhaltlose Verwirklichung gefunden hat, wie sonst nirgends auf dem Boden des historischen deutschen Staatsrechts.

Daß dies kein bloßer Zufall ist, wird schon diese notwendigerweise skizzenhafte historische Darlegung vielleicht gezeigt haben. Man darf wohl sagen: weil in Österreich der Gedanke der Staatsomnipotenz in der Verwaltung am längsten, nämlich bis 1848, ungestört erhalten geblieben, ist auch hier die Reaktion wider diesen Gedanken, wie sie die Revolution auslöste, am stärksten gewesen. Gewiß hat dabei auch mitgewirkt, daß in Österreich mit seinen so schwierigen politischen Verhältnissen in der Zeit, als der alte patrimoniale Absolutismus für immer zusammenbrach, und auch in der darauf folgenden Periode, die Aufrichtung einer modernen, starken Zentralverwaltung, die gleichzeitig auch den eigentümlichen historisch gegebenen Bedürfnissen der Kronländer Rechnung getragen hätte, nicht gelungen ist. Allerdings hat aber auch hierbei, anfangs gewiß mehr instinktiv als bewußt, der Gedanke mitgewirkt, daß in Österreich, dem Inbegriffe so großer nationaler, ethischer und kultureller Verschiedenheiten, die Forderung unabweislich erscheint, der ältesten und elementarsten staatlichen Körperschaft freieren Spielraum und größere Sicherheit gegenüber staatsallmächtiger zentralistischer Bevormundung zu gewähren[1].

[1] Treffend weist Brockhausen darauf hin, daß die seit 1848 in Österreich bestehende staatsrechtliche Anschauung über die Gemeinde ausdrücklich diese als vor dem Staate bestehend anerkennt, nicht aber als eine Schöpfung des Staates betrachtet; und mit vollem Recht weist er darauf hin, daß daher für Österreich die in der deutschen Staatsrechtslehre herrschenden Theorien, wonach die Gemeinde

Damit hängt aber auch noch eine zweite Beſonderheit des öſterreichiſchen Gemeinderechtes als Ganzen zuſammen: nämlich die verfaſſungsrechtliche Stellung, die es gegenwärtig einnimmt. Die älteren öſterreichiſchen Gemeindegeſetze und auch das geltende Gemeindegeſetz von 1862 ſind Reichsgeſetze: die ganze Materie wurde als Gegenſtand der Reichslegislative angeſehen und dieſer Grundſatz ſtand auch noch in der Schmerlingſchen Februarverfaſſung von 1861 feſt. Die Umgeſtaltung, welche die Verfaſſung im Jahre 1867 erfuhr, hat, wenn auch nur zum Scheine, verſucht, den Forderungen der autonomiſtiſchen Parteien ein wenig entgegenzukommen: und ſo iſt ſeither die Legislation in Gemeindeangelegenheiten in die Kompetenz der Landesgeſetzgebung, den Kronländern übertragen. Seither ſteht es den Landtagen zu, für ihre Geltungsgebiete das Gemeinderecht jeweils neu zu ordnen und das Reichsgemeindegeſetz abzuändern.

In der Tat ſind die 1862—66 auf Grund des Reichsgemeindegeſetzes erlaſſenen Landesgemeindeordnungen[1] ſeither in allen Kronländern durch Spezialgeſetze in einzelnen Punkten merklich abgeändert worden. Zu einer wirklich neuen Gemeindeordnung iſt es aber bisher nur in Galizien gekommen, wo zwei beſondere Städteordnungen erlaſſen worden ſind[2]. Aber auch in dieſen Neukodifikationen ſind die weſentlichſten Grundprinzipien des gemeinſamen öſterreichiſchen Gemeinderechtes nicht verlaſſen worden. Der Grund für dieſe Selbſtbeſchränkung der Landeslegislation iſt leicht zu erkennen: trotz ihrer erweiterten Kompetenz ſind die Landtage in Hinſicht der Grundnormen des Gemeinderechtes nämlich noch immer durch beſtehende Reichsgeſetze und ſogar durch Verfaſſungsgeſetze vielfach gebunden. Als ſolche Schranken ſind folgende Tatſachen wirkſam[3]:

---

lediglich ein Organ ſei, das der Staat ſich für ſeine Zwecke geſchaffen habe, keine Geltung haben.

[1] Wie wenig damals die „Autonomie" der Landtage praktiſch bedeutete, läßt ſich daraus entnehmen, daß in allen Landtagen den Beratungen der Gemeindeordnung ein- und derſelbe Regierungsentwurf zugrunde gelegt wurde, der überall ohne beträchtliche Abänderungen zum Landesgeſetz erhoben worden iſt.

[2] Im ganzen gibt es ſiebzehn beſondere Landesgemeindeordnungen ſowie die entſprechenden Gemeindewahlordnungen. Letztere weiſen in den einzelnen Kronländern große Verſchiedenheiten auf, insbeſondere ſind die neue niederöſterreichiſche und die Wiener Gemeindewahlordnung ſehr abweichend von dem bisherigen Rechte geſtaltet. Eine Überſicht über die ganze Landesgeſetzgebung in Gemeindeangelegenheiten ſiehe Gluth, Artikel „Gemeinde" im öſterreichiſchen Staatswörterbuch, 2. Aufl., 2. Bd. S. 314—315.

[3] Vgl. Gluth, Artikel „Gemeinde" im öſterreichiſchen Staatswörterbuch, 2. Aufl., S. 313 ff.; Ulbrich, Öſterreichiſches Verwaltungsrecht, S. 122.

1. Die Regelung des Heimatrechtes ist der Reichsgesetzgebung verfassungsmäßig vorbehalten (§ 11, lit. g des Grundgesetzes über die Reichsvertretung).

2. Die Landesgesetzgebung ist gebunden an folgende Bestimmung des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 (R.G.Bl. Nr. 142, Art. 4): „Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebietes unterliegt keiner Beschränkung. Allen Staatsbürgern, welche in einer Gemeinde wohnen und daselbst von ihrem Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen Steuer entrichten, gebührt das aktive und passive Wahlrecht zur Gemeindevertretung unter denselben Bedingungen wie den Gemeindeangehörigen." Ferner Art. 6, Abs. 1 desselben Gesetzes: „Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften jeder Art erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben."

3. Auch nach den geltenden Gemeindeordnungen der einzelnen Länder können bestimmte Angelegenheiten durch die Reichsgesetzgebung geregelt werden; insbesondere wird der übertragene Wirkungskreis durch allgemeine Reichsgesetze festgesetzt.

4. Das Steuerwesen liegt zum allergrößten Teile in der Hand der Reichsgesetzgebung.

Grundzüge des geltenden österreichischen Gemeinderechtes.

Von

Professor Dr. Josef Redlich

in Wien.

I. Das allgemeine Recht[1].

Wenden wir uns nun der Übersicht über die wichtigsten Prinzipien und wesentlichsten Einrichtungen des geltenden österreichischen Gemeinde-

[1] **Rechtsquellen.** Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 und die Gemeindeordnungen für alle Kronländer, Manzsche Gesetzausgabe IX, 1. Abt., 9. Aufl., Wien 1895. (In diesem Bande ist auch die Regierungsvorlage abgedruckt, die allen Landesgemeindeordnungen zugrunde liegt.) — Städteordnungen, österreichische, XI, 2. Abt., Wien 1895. — Die Staatsgrundgesetze, Manzsche Ausgabe, 7. Aufl., Wien 1900. — Heimatgesetz vom 3. Dezember 1863, R.G.Bl. Nr. 105 und Novelle vom 5. Dezember 1896, R.G.Bl. Nr. 222.

Literatur. Österreichisches Staatswörterbuch, 2. Aufl., Bd. II, Artikel von Brockhausen, Gluth, Kulisch, R. Meyer über „Gemeinden", „Finanzwesen der Selbstverwaltungskörper", „Städtestatute". Mayerhofer, Handbuch f. d. politischen Verwaltungsdienst, 5. Aufl., II, S. 418—917. — Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893. — Brockhausen, Die österreichische Gemeindeordnung (Grundgedanken und Reformideen), Wien 1905. — Die letztgenannte Schrift hat der bisher bestandenen wissenschaftlichen Geringfügigkeit der österreichischen Gemeinderechtsliteratur mit einem Schlage in bewunderungswürdiger Weise Abhilfe gebracht. Wir besitzen in Brockhausens „Gemeindeordnung" jetzt nicht nur eine meisterhafte Analyse des österreichischen Gemeinderechtes, sondern eine Schrift, die auch im Bereich der allgemeinen Literatur über Gemeinderecht in allererste Reihe tritt. Ich habe die treffliche, auch in Form und Stil musterhafte Darstellung vielfach und dankbar verwertet: doch möchte ich besonders darauf hinweisen, daß sie nur dann voll gewürdigt werden kann, wenn man ihrem ganzen, stets fesselnden Gedankengange folgt. Eines möchte ich noch in diesem Zusammenhange aussprechen: in Brockhausen ist dem österreichischen Gemeinderechte ein scharfer, aber auch gerechter Kritiker erstanden. Dennoch wird man nicht verkennen dürfen, daß Brockhausen dem großen politischen Grundgedanken des österreichischen Gemeinderechtes billigend gegenübersteht: dem Gedanken der freien Gemeindeverwaltung. Das erscheint in einer Zeit, in der das Vertrauen zur allmächtigen bureaukratischen Staatsverwaltungsmaschine in der deutschen Wissenschaft und Praxis wieder einmal zu erstaunlicher Höhe gediehen ist, besonders wichtig: umsomehr, als es auch in Österreich an einer von solchen Anschauungen getragenen Kritik der eigenen Institutionen nicht fehlt. Würde Brockhausen auch die politische Welt, in der die österreichische Gemeinde vor fast fünfzig Jahren als Rechtswesen geschaffen wurde und in der sie sich seither

rechts zu, so werden wir den Stoff am besten in eine in der Hauptsache der Legalordnung selbst entsprechende Reihenfolge einteilen. Es ergeben sich dabei sechs Abschnitte:

1. Die Gemeinde als territorialer Begriff.
2. Der Personenverein der Gemeinde und das Gemeindewahlrecht.
3. Die Organisation der Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung.
4. Der Wirkungskreis der Gemeinde.
5. Der Gemeindehaushalt.
6. Die Aufsicht über die Gemeinden.

1. Die Gemeinde als territoriale Einheit und allgemeiner Rechtsbegriff.

Das österreichische Gemeinderecht geht aus von der bestehenden „Ortsgemeinde", die als solche fortzubestehen hat, solange nicht im gesetzlichen Wege eine Änderung eintritt. Das heißt: das Gesetz knüpft Rechte und Pflichten der Gemeinde an eine bereits bestehende territoriale Einheit an. Um zu wissen, was darunter zu verstehen ist, muß man also auf das älteste österreichische Gemeindegesetz, die provisorische Gemeindeordnung von 1849, zurückgehen. Diese sagt in § 1: „Unter Ortsgemeinde versteht man in der Regel die als selbständiges Ganze vermessene Katastralgemeinde, insofern nicht mehrere derselben bereits faktisch eine einzige selbständige Ortsgemeinde bilden"[1]. Und § 4 erklärte:

erhalten und entwickelt hat, geschildert haben — was seine Aufgabe nicht war — so würde gegenüber den juristischen und technisch-legislatorischen Mängeln, den administrativen Gebrechen des österreichischen Gemeinderechtes, wie Brockhausen sie meisterhaft darlegt, doch auch die große politische Bedeutung der freien Rechtsstellung unserer Gemeinden deutlich hervortreten und zugleich damit klar werden, wie die Schaffung und Entwicklung eines wirklichen Local Selfgovernment in Österreich die ganze politische Erziehung und Kräfteentfaltung aller österreichischen Nationen mächtig gefördert hat und dauernd fördert. Gerade die geistvolle juristische Analyse Brockhausens lenkt unwillkürlich den Blick auf die Größe der politischen und sozialen Probleme, die jede moderne Gemeindeordnung, keine aber reichlicher zu lösen hat als die österreichische. Ich denke: „die Fülle der Gesichte", zu denen die österreichische Gemeindeordnung ihren kundigsten und scharfsinnigsten Kritiker angeregt hat, spricht auch wieder dafür, daß die österreichische Gemeindeordnung bei allen ihren unverkennbaren Mängeln doch ein nicht geringes Werk einer Zeit ist, in der der große politische Gedanke wirklich freier Selbstverwaltung — in Österreich wenigstens — sich zu dauernder Geltung durchzuringen vermochte.

[1] Der territoriale Begriff der Katastralgemeinde selbst ist erst im 18. Jahrhundert durch Kaiser Josefs II. große Steuerregulierungen (Patent vom 24. April 1785) geschaffen worden und damit ist der erste Schritt geschehen, um die Jahr-

„Wenn einzelne Gemeinden die Mittel nicht besitzen, um den ihnen durch dieses Gesetz auferlegten Pflichten nachzukommen, so werden dieselben mit anderen zu einer einzigen Ortsgemeinde vereinigt." Erläuternd fügte der die Organisation der politischen Behörden und Gemeinden begleitende „Allerunterthänigste Vortrag" des Ministers des Innern, Dr. Bach, hinzu[1]: „Die Ortsgemeinde darf weder als ein zufälliges Aggregat von Individuen noch als eine lokale, zum Behufe der Administration und des erleichterten Staatslebens gebildete Vereinigung einer Summe von Menschen, noch als ein bloßes Stück der Staatsmaschine betrachtet werden, das beliebig verschoben, geteilt oder zusammengekittet werden könnte."

In der Tat ist in den Jahren 1849 und 1850 die Konstituierung der Ortsgemeinden derart vorgenommen worden, daß man sich zunächst bemühte, große, leistungsfähige Gemeindeverbände als Ortsgemeinden zu schaffen. Aber sehr bald trat da ein Wandel in den Anschauungen des Ministeriums ein und seit 1850 gestattete man bereitwillig die Abtrennung zahlreicher kleiner Ortschaften von den bestehenden größeren Ortsgemeinden und ihre Konstituierung als selbständige Ortsgemeinden[2].

Dieser Tendenz kamen nun die neuen Landesgemeindeordnungen von 1863—1866 entgegen: als Prinzip wurde aufgestellt, daß Gemeinden, die infolge der Gemeindeordnung von 1849 mit anderen in eine Gemeinde vereinigt worden waren, durch Landesgesetz getrennt und als selbständige Gemeinden konstituiert werden können, wenn jede dieser Gemeinden die Mittel zur Erfüllung der ihr aus dem übertragenen Wirkungskreise erwachsenden Verpflichtungen besitze (R.Gem.G. Art. VII, Abs. 2). Der

---

hunderte lang herrschende Zersplitterung in zahlreiche, zum Teil an einen territorialen Zusammenhang gar nicht gebundene unterste Lokalverwaltungseinheiten von verschiedenartigster örtlicher und sachlicher Kompetenz abzuschaffen. So wie es vor 1850 verschiedene Arten von Obrigkeiten gab, so gab es auch die verschiedenartigsten Gemeinden, die der korrespondierenden Obrigkeit unterstanden, wie die „Dorfgemeinde" der Dorfobrigkeit, die Konskriptionsgemeinde der Konskriptionsobrigkeit usw. Die Katastralgemeinde bildete seit 1785 die durch die gemeinsame Grundsteuerveranlagung geschaffene Ortseinheit, umfaßte aber gewöhnlich mehrere, oft viele alte Ortsgemeinden. Vgl. Starzer, „Die Konstituierung der Ortsgemeinden Niederösterreichs", S. 3 ff. und „Die niederösterreichischen Landesgesetze", Manzsche Ausgabe, herausgegeben von Frh. v. Hock, Bd. 1, S. 59 ff.

[1] Erlaß vom 9. August 1849, R.G.Bl. Nr. 352.

[2] Vgl. die gründliche Arbeit Starzers für Niederösterreich, besonders S. 64 ff. Auch in anderen Kronländern, wie z. B. Mähren, sind die gleichen Erscheinungen zu beobachten.

Trennung müsse jedoch eine vollständige Auseinandersetzung bezüglich des gemeinschaftlichen Vermögens und Gutes und der gemeinschaftlichen Lasten vorhergehen. Diese Befugnis wurde für die meisten Kronländer landesgesetzlich auf alle Gemeinden ausgedehnt (§ 3 der Regierungsvorlage).

In gleicher Weise ist auch die freiwillige Vereinigung von früher selbständigen Ortsgemeinden zu einer einzigen Gemeinde für zulässig erklärt (§ 2 Reg.Vorl.); daneben ist aber auch bloße Vereinigung zu gemeinsamer Geschäftsführung gestattet[1]. Im ersteren Falle bedarf es, ehe die Bewilligung durch die übergeordnete autonome Behörde, den Landesausschuß, erteilt werden kann, folgender vorher zu erfüllenden Bedingungen:

1. der Zustimmung aller beteiligten Gemeindevertreter;
2. der Feststellung, daß die betreffenden Gemeinden angrenzende, im selben politischen Bezirke liegende Gemeinden sind;
3. eines Übereinkommens über Besitz und Genuß des Gemeindeeigentums, zumal der Gemeindefonds und -Anstalten;
4. daß die staatlichen Behörden nicht aus öffentlichen Rücksichten ein Veto einlegen.

Im Falle ein Übereinkommen betreffend die Vereinigung des Vermögens nicht zustande kommt, bleiben trotz der Bildung einer einzigen neuen Ortsgemeinde die beiden früheren Gemeinden als Ortschaften und damit als selbständige Rechtssubjekte des privaten und öffentlichen Rechtes bestehen.

Eine zwangsweise Vereinigung von Gemeinden ist jedoch nur in einzelnen Kronländern gesetzlich zulässig: Voraussetzung dabei ist, daß die zu vereinigenden Gemeinden die Mittel zur Besorgung der Geschäfte des selbständigen und übertragenen Wirkungskreises nicht besitzen. Aber auch hier gilt, daß das Vermögen und Gut der Gemeinden nicht zwangsweise zusammengezogen werden darf. Als selbständige Rechtssubjekte bleiben solche Gemeinden auch dann fortbestehen, wenn sie nur mehr Teile einer Ortsgemeinde sind.

Auch in diesen Bestimmungen tritt der Autonomiegedanke des österreichischen Gemeinderechtes deutlich hervor: nur als seltene Ausnahme und unter sehr bestimmten Bedingungen kann die Existenz einer Gemeinde

[1] Diese Materie ist in den Landesgemeindeordnungen durch das 6. Hauptstück (§§ 84, 85 der Reg.Vorl.) geregelt. Ein Hauptfall der freiwilligen Vereinigung von Gemeinden ist die Einverleibung der neunundddreißig Vororte von Wien in die Großkommune Wien im Jahre 1891.

durch den in Gesetzesform ausgesprochenen Willen der höheren Gemeinde, nämlich des Landes, beendigt werden, und auch dies nur in einigen Kronländern. Die Staatsverwaltung hat keinen bestimmenden Einfluß auf Entstehung oder Untergang von Gemeinden. Die österreichische Gemeinde ist in ihrem Bestande als Rechtssubjekt vom Staate unabhängig [1].

Die Vereinigung von Gemeinden zur gemeinsamen Geschäftsführung (Bildung sogenannter Generalgemeinden), die von der Vereinigung von Gemeinden wohl zu unterscheiden ist, kann erstens freiwillig erfolgen und zwar sowohl hinsichtlich des selbständigen wie des übertragenen Wirkungskreises: Voraussetzung ist, daß die Gemeinden in demselben politischen Bezirke liegen. Die über die Art und Weise der gemeinschaftlichen Geschäftsführung getroffene Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Landes-Regierungsbehörde (Statthalterei), die vor Erteilung derselben mit dem Organ der autonomen Landesverwaltung das Einvernehmen zu pflegen hat. Auch die Auflösung bedarf wieder der Zustimmung der Regierungsbehörde.

Eine zwangsweise Vereinigung von Gemeinden zu gemeinsamer Geschäftsführung ist vom Gesetze ebenfalls vorgesehen: ihre Voraussetzung ist, daß die Gemeinden die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise erwachsenden Verpflichtungen nicht besitzen. Eine solche Vereinigung ist aber nur durch ein Landesgesetz zu bewirken. Diese Bedingung trägt wohl die Hauptschuld daran, daß diese ganze Befugnis der Regierung gegenüber den Gemeinden kaum je praktisch geworden ist.

Die einzelne Ortsgemeinde beruht aber vor allem auf dem selbständigen, durch physische Grenzen von dem der anderen Gemeinden abgeschiedenen Territorium [2]. Dieses Territorium bildet das erste essentielle Begriffsmerkmal der österreichischen Gemeinde: dazu kommt zweitens der Verband der auf diesem Territorium lebenden Personen, die nach bestimmten, vom Gesetze bezeichneten Umständen in besonderen Rechts-

---

[1] Vgl. die scharfsinnigen Erörterungen Brockhausens in seiner Schrift „Vereinigung und Trennung von Gemeinden", und neuerdings in seiner „Österreichischen Gemeindeordnung", S. 41—49.

[2] Vgl. Verw.Ger.Erk. vom 8. März 1877, Z. 317. Grenzänderungen erfolgen, wenn dadurch die rechtliche Existenz der Gemeinde nicht berührt wird, mit Genehmigung des Landesausschusses als obersten autonomen Verwaltungsorganes, sofern die Regierungsbehörde keine Einwendung erhebt.

beziehungen zu der Gemeinde stehen und dadurch den Verband bilden; drittens besitzt die so individualisierte Gemeinde kraft Gesetzes einen unentziehbaren Anspruch auf Besorgung einer ganzen Reihe von Verwaltungsgeschäften, die den „eigenen Wirkungskreis der Gemeinde" ausmachen, und zwar auf ausschließliche Besorgung durch repräsentativ aus der Mitte der Gemeinde gebildete Organe. Jede österreichische Gemeinde ist selbstverständlich als solche eine juristische Person des privaten und öffentlichen Rechtes.

Wie schon früher bemerkt wurde, ist die österreichische Ortsgemeinde prinzipiell identisch mit der historischen Katastralgemeinde und schon als solche, topographisch genommen, sehr häufig eine Zusammenfassung mehrerer Ortschaften. Die Ortschaft ist aber nach österreichischem Gemeinderecht auch ein Rechtsbegriff. In mehreren Kronländern bestehen nämlich besondere Bestimmungen für die selbständige Organisation der Vermögensverwaltung solcher Ortschaften innerhalb der Ortsgemeinde[1]. Und immer dann, wenn bei der Vereinigung von Gemeinden ein Übereinkommen über das Vermögen nicht erzielt wurde, bleibt jede der früheren Gemeinden zum Zwecke der Verwaltung ihres besonderen Vermögens eine Körperschaft, die Ortschaft genannt wird und, allerdings bloß zum Zwecke ihrer Vermögensverwaltung, repräsentativ organisiert bleibt. Auch sonst spielt die Ortschaft eine, wenn auch beschränkte Rolle bei der Auflegung von Gemeindesteuern für solche Zwecke, die ausschließlich auf eine Fraktion der Ortsgemeinde oder auf eine Ortschaft beschränkt sind.

2. Der Personenverein der Ortsgemeinde und das Gemeindewahlrecht.

Die Bestimmungen des geltenden Gemeinderechtes in bezug auf das Verhältnis der verschiedenen zur Gemeinde in einem öffentlich-rechtlichen Statusverhältnis stehenden Personen weichen im Wesen nicht von den oben angeführten des Gemeindegesetzes vom Jahre 1849 ab. § 6 sämtlicher Landesgemeindeordnungen (§ 7 der tirolischen G.O.) unterscheidet Gemeindemitglieder und Fremde oder Auswärtige. Unter den ersteren werden wieder die *Gemeindeangehörigen* unterschieden, das sind diejenigen, die in der Gemeinde heimatberechtigt sind, und die *Gemeindegenossen*, das sind jene, die, ohne in der Gemeinde heimat-

[1] Vgl. z. B. Böhmische Gemeindeordnung, achtes Hauptstück.

berechtigt zu sein, im Gebiete derselben entweder ein Haus oder Grundbesitz haben oder von einem in der Gemeinde selbständig betriebenen Gewerbe oder Erwerbe eine direkte Steuer entrichten[1].

Jeder österreichische Staatsbürger soll in einer Gemeinde heimatberechtigt sein. Daneben bleibt in Städten und Märkten das Bürgerrecht als eine durch Verleihung seitens der Gemeinde besonders gegebene Qualität eines Gemeindeangehörigen aufrechterhalten. Ein Ehrenbürgerrecht kann jedem österreichischen Staatsbürger, auch wenn er nicht Gemeindeangehöriger der betreffenden Gemeinde ist, von ihr verliehen werden.

Die Rechte dieser verschiedenen Klassen von Personen in bezug auf die Gemeinde stellen sich verschieden abgestuft dar. Zunächst das Recht des Aufenthaltes in der Gemeinde: alle Gemeindemitglieder — Gemeindegenossen sowohl wie Gemeindeangehörige — haben das Recht ungestörten Aufenthaltes in der Gemeinde. Auswärtigen, also solchen Staatsbürgern, die weder in der Gemeinde heimatberechtigt sind noch daselbst eine direkte Steuer entrichten, ist zwar durch das Staatsgrundgesetz prinzipiell der Aufenthalt und Erwerb in jeder Gemeinde freigestellt, anderseits hat aber Art. 3 des Reichsgemeindegesetzes es jeder österreichischen Gemeinde freigestellt, Auswärtigen den Aufenthalt in der Gemeinde bei Eintreffen bestimmter Umstände zu versagen. Diese wichtige Gesetzesbestimmung lautet: „Die Gemeinde darf Auswärtigen, welche sich über ihre Heimatberechtigung ausweisen oder wenigstens dartun, daß sie zur Erlangung eines solchen Nachweises die erforderlichen Schritte gemacht haben, den Aufenthalt in ihrem Gebiete nicht verweigern, solange dieselben mit ihren Angehörigen einen unbescholtenen Lebenswandel führen und der öffentlichen Mildtätigkeit nicht zur Last fallen." In Böhmen, Mähren, Vorarlberg und Oberösterreich ist überdies das Aufenthaltsrecht der Gemeindegenossen ebenso prekär hingestellt wie das der Auswärtigen. Dieses Recht der Ausweisung aus der Gemeinde wird durch Beschluß der Gemeindevertretung vollständig frei ausgeübt und unterliegt einer Revision durch die staatlichen Behörden, den Verwaltungsgerichtshof sowie das Reichsgericht über Rekurs und Beschwerde nur insoweit, als es sich um die Überprüfung des Zutreffens der gesetzlichen Tatbestandsmomente handelt.

In diesem ganz besonderen Rechte besitzt die österreichische Gemeinde

[1] Nach einzelnen Gemeindeordnungen sind auch juristische Personen, wie Aktiengesellschaften, Korporationen, Gewerkschaften, wenn sie in der Gemeinde Realbesitz haben oder direkte Steuern entrichten, als Gemeindegenossen anzusehen.

zweifellos eine ganz eigenartige staatliche Befugnis, die dem so stark ausgesprochenen korporativen Wesen der österreichischen Gemeinde und damit auch wieder dem Autonomieprinzip besonderen Ausdruck verleiht[1]. Andererseits liegt darin auch die letzte Konsequenz dessen, daß, wie wir sehen werden, der österreichischen Gemeinde die lokale Polizei innerhalb ihres Gebietes in weitestem Ausmaße als eigenes Recht zusteht. In der Befugnis zur Entfernung eines dem Verbande der Gemeinde nicht angehörigen Staatsbürgers besitzt die österreichische Gemeinde wohl das stärkste Mittel sitten- und sicherheitspolizeilicher Prävention. Für jeden Heimatberechtigten bildet also naturgemäß die eigene Heimatgemeinde denjenigen Ort, in dem sein Recht zum Aufenthalt bedingungslos sichergestellt ist.

Ein weiteres subjektives Recht erwächst denjenigen Gemeindemitgliedern, die Gemeindeangehörige oder Heimatberechtigte sind, aus dem Inhalt dieses Rechtsverhältnisses. Sie haben nämlich Anspruch auf Armenversorgung seitens der Gemeinde nach Maßgabe ihrer Bedürftigkeit. Bürger haben in solchem Falle überdies noch das Recht auf die Fürsorge der besonderen, für sie bestehenden Stiftungen und Anstalten.

Sehen wir nun von diesem im Heimatrechte inbegriffenen Anspruch auf Armenversorgung vollständig ab, zumal da die ganze Materie des Heimatrechtes in diesem Bande an anderer Stelle erschöpfend behandelt worden ist, so erscheint als das wichtigste öffentliche Recht, das sich formell an die Gemeindeangehörigkeit knüpft, das Recht, an der Bildung der Gemeindevertretung durch Ausübung des Wahlrechtes teilzunehmen, ein Recht, dem aber die Pflicht zur Annahme aller Wahlämter in der Gemeinde korrespondiert.

Von der Art und Weise nun, wie dieses Recht den Gemeindeangehörigen und neben ihnen den verschiedenen sozialen Klassen in der Gemeinde zuerkannt ist, hängt überall der gesamte politische Charakter der Gemeindevertretung und damit der Gemeindeverwaltung ab; in Österreich aber — und das ist in allen gemischtsprachigen Kronländern von größter Bedeutung — hängt davon auch der nationale Charakter der Gemeinde, ihrer Organe und ihrer Verwaltung ab. Es ist klar, daß die Grundprinzipien der Gemeindewahlberechtigung in jedem modernen

[1] Vgl. die gründliche Schrift von J. Soušek, „Das Ausweisungsrecht der Gemeinden", Wien 1903. Die allgemeine polizeiliche Ausweisung durch die staatlichen Sicherheitsbehörden auf Grund des Gesetzes vom 27. Juli 1871, R.G.Bl. Nr. 88 besteht natürlich neben dem Gemeindeausweisungsrecht unabhängig fort.

Staate selbst dann staatliches Recht sein müssen, wenn das Gemeinderecht im übrigen provinzialer Autonomie, in Österreich also der Kronlandsgesetzgebung, anheimgestellt ist. Denn das ganze Gefüge des sozialen und staatlichen Lebens in einem Staate würde schweren Erschütterungen ausgesetzt, wenn nicht über alle lokalen Sonderbestrebungen hinweg den Staatsbürgern ein gewisses gleichmäßiges Minimum von Rechten in bezug auf das kommunale Leben und die Teilnahme an der Gemeinde gesichert würde.

In Österreich ist nun das Grundprinzip des Gemeindewahlrechtes nicht nur als gewöhnlicher Rechtsgrundsatz für den ganzen Bereich des Staates aufgestellt, sondern durch seine Aufnahme unter die Fundamentalgesetze mit einer besonderen Sanktion versehen. Art. IV des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867, R.G.Bl. Nr. 142, sagt ausdrücklich: „Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebietes unterliegt keiner Beschränkung. Allen Staatsbürgern, welche in einer Gemeinde wohnen und daselbst von ihrem Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen Steuer entrichten, gebührt das aktive und passive Wahlrecht zur Gemeindevertretung unter denselben Bedingungen, wie den Gemeindeangehörigen."

Diese staatsgrundgesetzliche Bestimmung bringt klar zum Ausdrucke, was sich aus den Gemeindeordnungen und Gemeindewahlordnungen der einzelnen Kronländer vielleicht nicht sogleich erkennen läßt: daß in der österreichischen Gemeinde nach dem Buchstaben des Gesetzes der Verband der aktiven Gemeindemitgliedschaft zwar auf zwei besonderen Grundlagen, nämlich der Gemeindeangehörigkeit (dem Heimatsrechte) und der Gemeindegenossenschaft, beruht, daß aber in Wahrheit die letztere, d. h. der Inbegriff aller direkte Steuern entrichtenden Personen in der Gemeinde, den eigentlichen Träger des kommunalen Lebens vorstellt. Das Wahlrecht derjenigen Gemeindemitglieder, die der Gemeinde bloß durch ihre Heimatberechtigung angehören, ist für die breiteren Schichten deshalb belanglos, weil in diesem Falle zur Gemeindemitgliedschaft, soll sie das Wahlrecht verleihen, solche weitere Qualifikationen vom Gesetze erfordert werden, die klar zeigen, daß nach dessen Willen nur die den höheren Klassen durch ihren Bildungsgang und ihre Lebensstellung angehörigen Heimatberechtigten tatsächlich als aktive Gemeinde-Vollbürger zugelassen werden sollen.

Dies bringen aber nicht die Gemeindeordnungen selbst, sondern die

Gemeindewahlordnungen zum Ausdrucke. So heißt es z. B. in § 1 der böhmischen Gemeindewahlordnung und mehr oder weniger gleichlautend in denen der anderen Kronländer:

Wahlberechtigt sind:

1. Ehrenbürger und Ehrenmitglieder.
2. Unter den Gemeindeangehörigen:
   a) die Bürger;
   b) die in der Ortsseelsorge bleibend verwendeten Geistlichen der christlichen Konfessionen und die Rabbiner der jüdischen Glaubensgenossen;
   c) Hof-, Staats-, Landes- und öffentliche Fondsbeamte;
   d) Offiziere und Militärparteien mit Offizierstitel, welche sich in definitivem Ruhestande befinden oder mit Beibehaltung des Militärcharakters quittiert sind;
   e) dienende sowohl als pensionierte Militärparteien ohne Offizierstitel, dann dienende und pensionierte Militärbeamte, insoferne diese Personen in den Stand eines Truppenkörpers nicht gehören;
   f) Doktoren, die ihren akademischen Grad an einer inländischen Universität erhalten haben, Patrone und Magister der Chirurgie;
   g) bleibend angestellte Vorsteher, Lehrer und Unterlehrer der in der Gemeinde befindlichen Volksschulen und die an höheren Lehranstalten in der Gemeinde angestellten Direktoren, Professoren und ordentlichen Lehrer.

Die große Vermehrung der Zahl der Staatsbeamten und Staatsdiener sowie der Lehrerschaft hat allerdings in Verbindung mit der weiter unten zu besprechenden Bildung der Wahlkörper diese Klasse von Heimatberechtigten immerhin zu einem nicht ganz unwichtigen Faktor im kommunalen Leben gemacht: zumal in den nicht industriellen kleinen Mittelstädten, in denen zahlreiche Behörden ihren Amtssitz haben. Die große Masse der Gemeindeangehörigen bleibt aber dennoch von einer Teilnahme an der Gemeinde aus dem Titel des Heimatrechtes ausgeschlossen, selbst wenn sie sich in ihrer Heimatsgemeinde dauernd aufhalten.

Hierzu kommt nun noch die schon oben besprochene, für den Zusammenhang der Gemeindeangehörigkeit und Aufenthaltsgemeinde verhängnisvolle Gestaltung des Heimatrechtes seit dem Jahre 1863. Dieses Gesetz hat die durch das Gesetz von 1849 geschaffene Form der stillschweigenden Ersitzung des Heimatrechtes endgültig abgeschafft und dadurch das Moment des dauernden Aufenthaltes für den Personenverband

der Gemeinde so gut wie vollständig einflußlos gemacht[1]. Und dies hat dann auch für die Städte mit ihrer in den letzten Jahren überall so stark angewachsenen Zuzugsbevölkerung zur Folge gehabt, daß der größte Teil der dauernd ansässigen Bevölkerung nicht die Gemeindeangehörigkeit besitzt.

Aber auch noch nach einer anderen Seite hin hat das österreichische Gemeinderecht die Irrelevanz des Domizils in der Gemeinde für den Gemeindeverband hervortreten lassen: indem es nämlich nicht nur den Forensen, den außerhalb der Gemeinde lebenden Eigentümer von Haus- oder Grundbesitz in der Gemeinde, sondern auch jeden, der in der Gemeinde eine direkte Steuer entrichtet, z. B. den daselbst nicht ansässigen Erwerbsteuerzahler, als Gemeindegenossen betrachtet und ihm das Wahlrecht verleiht.

Der Personenverband der österreichischen Gemeinden ist also in Wirklichkeit ein Verband derjenigen, die direkte Staatssteuern entrichten: weder die Inwohnerschaft noch auch der formell vom Gesetze selbst als Grundlage hingestellte Begriff der Gemeindeangehörigkeit sind von rechtlicher Bedeutung für das, was man immer als den wichtigsten Rechtsinhalt des Personenverbandes in der Gemeinde ansehen muß, für die aktive Teilnahme an der Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung[2]. Vollends ist die Zusammenfassung der durch höhere Bildung qualifizierten Gemeindeangehörigen und der Steuerzahler zu einer Klasse der Gemeindemitgliedschaft eine rein mechanische Kategorienbildung, die eine einfache und dem Wesen des modernen Staatslebens entsprechende Auffassung des Verhältnisses von Gemeinde und Staatsbürger durchaus vermissen läßt. Das zeigt sich am klarsten, wenn man die von der österreichischen Gemeindeordnung als „Auswärtige" bezeichneten Teile der Gemeindebevölkerung ins Auge faßt. In den Städten sind dies die großen Massen der Lohnarbeiterschaft, die, obgleich zu einem ansehnlichen Teile dauernd in der Gemeinde ansässig, dennoch nicht nur von jeder Teilnahme am kommunalen Leben, sondern auch durch das in den städtischen Zentren überwiegende Auseinanderfallen von Gemeinde-

[1] Schon die heimatrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes von 1859, die einzigen Bestimmungen dieses Gesetzes, die sogleich in Kraft traten, machten der sogenannten „Quadriennierung" des prov. Gemeindegesetzes von 1849 ein Ende.

[2] Diese ganze Materie ist neuerdings von Brockhausen in seinem Werke „Die österreichische Gemeindeordnung", S. 51—67, mit unübertrefflicher Klarheit und geistvoller Erläuterung dargestellt worden. Auf diese Ausführungen möchte hier ganz besonders hingewiesen werden.

angehörigkeit und Domizil mit den für die besitzlosen Klassen wichtigsten Interessen, nämlich dem Recht auf Armenversorgung und ungestörten Aufenthalt, von der Gemeinde ausgeschlossen bleiben[1].

3. Die Organisation der Gemeindevertretung.

Schon unter den Grundrechten der Gemeinde, wie sie das Gemeindegesetz von 1849 anführt, ist das Prinzip der freien Wahl der Vertreter ausdrücklich statuiert. In der Tat bildet auch nach dem geltenden Gesetze dies das besondere Merkmal der österreichischen Gemeinde, daß sie ihre Organe frei und ausschließlich nach dem Prinzip der Wahl bildet. Und zwar gilt das für alle drei Organe, aus denen der Organismus der österreichischen Gemeinde zusammengesetzt ist, nämlich den Gemeindeausschuß, den Gemeindevorstand und den Bürgermeister oder Gemeindevorsteher.

Der Gemeindeausschuß wird ausschließlich so gebildet, daß die Gemeindewahlberechtigten seine Mitglieder frei wählen. Die Wahlberechtigung ist an die österreichische Staatsbürgerschaft geknüpft.

Die Wählerschaft besteht nebst den Ehrenbürgern und den durch ihren Beruf qualifizierten Gemeindeangehörigen vor allem aus den Trägern direkter Steuern innerhalb der Gemeinde. Es sind auch ortsabwesende Steuerträger, juristische Personen und Frauen wahlberechtigt; erstere können, die beiden letzteren müssen sich bei der Ausübung des Wahlrechtes der Bevollmächtigung bedienen. In einzelnen Kronländern ist auch noch ein Mindestmaß der zu entrichtenden Staatssteuern vorgeschrieben; es beträgt in der Regel zwei Kronen. In vielen Kronländern fehlt aber auch diese Beschränkung. In den großen, mit eigener Städteordnung (Statut) versehenen Städten ist, wie noch später ausgeführt werden wird, der Zensus allerdings von Anfang an wesentlich höher gewesen und auch in der Gegenwart noch höher als nach dem allgemeinen Gemeinderechte.

So kommt es, daß in Österreich der untere Mittelstand überall gemeindewahlberechtigt ist, in den kleineren Städten und Dörfern aber die Wahlberechtigung bis in die Schichte der seßhaften Arbeiterschaft

[1] Die Novelle von 1896 zum Heimatgesetz hat ja immerhin einen kleinen Schritt zur Besserung der heimatrechtlichen Verhältnisse getan und insoferne auch den Charakter des Personenverbandes der Gemeinde vom sozialpolitischen Standpunkte aus etwas günstiger gestaltet. Auf die Struktur der Gemeindevertretung oder auf die Wahlrechtsverhältnisse der Gemeinde hat aber diese Reform aus den oben angeführten Gründen nicht einzuwirken vermocht.

hineinreicht. In den großen Städten und Industriezentren allerdings bringen es schon die Wohnverhältnisse mit sich, daß dort die großen zur Miete wohnenden Massen vom Gemeindewahlrecht ausgeschlossen bleiben. In neuerer Zeit ist daher in Wien sowie einigen anderen größeren Statutarstädten ein besonderes Wohnsitzwahlrecht geschaffen worden, durch das den arbeitenden Klassen die Möglichkeit geboten werden soll, wenn auch in beschränkter Weise, Vertreter in die Gemeindevertretung zu entsenden[1].

Die Wahl des Gemeindeausschusses seitens der Gemeindewahlberechtigten erfolgt aber nun in einer die besitzenden Klassen noch weit mehr bevorzugenden Weise. Sämtliche Wähler werden nämlich in drei Wahlkörper abgeteilt und zwar in der Weise, daß die Gemeindemitglieder nach der Höhe der für jeden vorgeschriebenen Steuer in der Liste in absteigender Reihenfolge angesetzt werden und daß dann die Summe der Steuerleistung innerhalb der Gemeinde in drei Teile geteilt wird: diejenigen Wähler, bei denen das erste Drittel erschöpft ist, bilden den ersten Wahlkörper, diejenigen, die das zweite Drittel ausmachen, den zweiten und der Rest den dritten Wahlkörper. Die nicht durch Steuerleistung, sondern durch ihren Beruf mit der Gemeindewahlberechtigung ausgestatteten Gemeindeangehörigen werden nach bestimmten Vorschriften (z. B. §§ 15 und 16 der Böhmischen Gemeindewahlordnung) auf die drei Wahlkörper aufgeteilt. Überdies ist bestimmt, daß der erste Wahlkörper doppelt so viele Wähler enthalten muß, als er Ausschuß- und Ersatzmänner zu wählen hat. Enthält er nicht so viele, so sind aus den, der Steuerdrittelung zufolge, dem zweiten Wahlkörper Angehörigen so viele Steuerzahler in den ersten Wahlkörper hineinzusetzen, daß jene vorgeschriebene Zahl von Wählern erreicht wird. Die Steuersumme, die nach Abzug der die Wähler des ersten Wahlkörpers repräsentierenden Steuerquote übrigbleibt, wird dann halbiert und so die Grenze zwischen dem zweiten und dritten Wahlkörper gesetzt. Sollte dann der zweite Wahlkörper nicht die entsprechende Wählerzahl haben, so ist er in gleicher Weise mit Hilfe der Wähler des dritten Wahlkörpers zu ergänzen. Ist

[1] Durch die niederösterreichische Gemeindewahlordnung wurde dieses Wahlrecht auch auf eine Reihe von kleineren Gemeinden ausgedehnt und bildet dort die Grundlage des vierten Wahlkörpers. Dabei findet eine andere Einteilung der Wahlkörper statt als bisher, indem nämlich anstatt der Drittelung hier drei, vier und fün Zwölftel als die entsprechenden Steuerquoten festgesetzt sind. Auch werden hier die Einkommensteuerzahler in besonderer Weise in die Wahlkörper eingeteilt. Vgl. § 19 d. Niederösterr. Landesgesetzes v. 23. Juli 1904 (Land.Ges.-Bl. Nr. 75).

dann auch dieser nicht genügend mit Wählern besetzt, so sind bloß zwei Wahlkörper zu bilden.

Auf diese Weise werden nun in der Regel drei Wahlkollegien von großer numerischer Verschiedenheit geschaffen. Jedes dieser drei Wahlkollegien wählt die gleiche Anzahl von Gemeindeausschußmitgliedern. Die Gesamtzahl dieser letzteren wechselt je nach der Bevölkerungszahl, kann aber die Höhe von dreißig nicht übersteigen.

Es ist nun klar, daß durch das System dieser im wesentlichen auf Staatssteuerleistung aufgebauten Wahlkörper die große Mehrheit der Wahlberechtigten zugunsten der Höchstbesteuerten und mittleren Steuerträger wesentlich zurückgesetzt erscheint. Zum Schutze der Interessen der großen Steuerträger haben aber die Landes-Gemeindeordnungen noch ein besonderes — für die Landgemeinden und kleineren Städte praktisches — Institut geschaffen: nämlich die Teilnahme der Höchstbesteuerten an der Gemeindevertretung ohne Wahl, als sogenannte Viriliſten. Diejenigen wahlberechtigten Gemeindemitglieder, die von den gesamten in der Gemeinde vorgeschriebenen direkten Steuern wenigstens den sechsten Teil (in Niederösterreich den fünften Teil) entrichten, haben das Recht, auch ohne Wahl in den Gemeindeausschuß als Mitglieder einzutreten, doch werden sie in die gesetzlich festgelegte Zahl der Ausschußmitglieder nicht eingerechnet[1].

In Mähren ist dieses Recht der Höchstbesteuerten so formuliert, daß sie zwar nicht Mitglieder des Gemeindeausschusses sind, wohl aber zu jeder Sitzung eingeladen werden müssen, in der eine Verfügung über das Stammvermögen der Gemeinde beschlossen, der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben festgesetzt, eine auch sie betreffende Gemeindeumlage aufgestellt oder die Jahresrechnung erledigt werden soll. Die Ausübung dieses Rechtes durch Bevollmächtigte ist gestattet, für weibliche oder minderjährige Höchstbesteuerte gesetzlich vorgeschrieben.

Die Wahl selbst ist nach einem sehr sorgsam vorgeschriebenen Verfahren — in einigen Kronländern durch öffentliche und mündliche, in

[1] § 16 der Regierungsvorlage. In Dalmatien, Görz, Istrien, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg fehlt diese Bestimmung. Man ersieht daraus klar ihren Ursprung: sie sollte in den Ländern mit ehemals patrimonialer Gutsherrschaft — vornehmlich den Sudetenländern — dem landtäflichen Gutsbesitzer in jeder Gemeinde, in der er Haupt-Grundsteuerträger ist, ohne Wahlbewerbung die Teilnahme an der Gemeindevertretung sichern. Die moderne wirtschaftliche Entwicklung hat aber dadurch, ohne daß dies ursprünglich beabsichtigt war, auch der in Österreich so stark durch Ertragsteuern belasteten Großindustrie einen gewissen Einfluß auf die Gemeindeverwaltung gesichert.

anderen durch schriftliche und geheime Stimmabgabe — zu vollziehen[1]. Wählbar ist jedes Gemeindemitglied männlichen Geschlechtes, das großjährig ist und sich im Genusse der bürgerlichen Rechte befindet. Ausgenommen von der Wählbarkeit sind die Beamten der die Aufsicht führenden Behörden, zweitens Gemeindebedienstete und drittens Personen, die in der Armenpflege stehen, dem Gesinde angehören oder, wie Taglöhner oder gewerbliche Gehilfen, einen selbständigen Erwerb nicht haben.

Der so gebildete Gemeindeausschuß wählt sodann aus seiner Mitte den Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte, die zusammen den Gemeinde-

[1] Folgendes bildet die Hauptmomente der Wahlvorbereitung und des Wahlverfahrens. Der Gemeindevorsteher hat die Wählerliste wenigstens vier Wochen vor der Wahl zu jedermanns Einsicht im Gemeindeamte aufzulegen. Dies ist durch öffentlichen Anschlag in der Gemeinde in ortsüblicher Weise zur Anbringung von Einwendungen gegen die verfaßten Wählerlisten kundzumachen. Diese Reklamationsfrist beträgt acht Tage und muß wenigstens acht Tage vor der Wahl enden. Nur die Wählerlisten, nicht aber die Steueramtsausweise müssen zur Einsicht aufgelegt werden. Ein ausdrückliches Recht auf Abschriftnahme von Wählerlisten besteht nicht. Über die rechtzeitig eingebrachten Einwendungen entscheidet in erster Instanz eine aus dem Gemeindevorsteher und vier von der Gemeindevertretung aus ihrer Mitte gewählten Mitgliedern bestehende Reklamationskommission. Rekurse gegen deren Entscheidungen sind binnen kürzester Frist bei der politischen Bezirksbehörde unter gewissen Umständen zulässig. Die darüber ergangenen Entscheidungen sind endgültig für die betreffende Wahl. Jeder Wähler ist berechtigt, das Fehlen seines Namens in der Wählerliste sowie das Vorkommen anderer in der Wählerliste zum Gegenstande seiner Beschwerde zu machen. Acht Tage vor der Wahl dürfen in der Wählerliste keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Die Vornahme der Wahl muß wenigstens acht Tage vor deren Beginn vom Gemeindevorsteher mit genauer Angabe des Wahlortes und der Wahlzeit kundgemacht werden. Die Kundmachung muß durch öffentlichen Anschlag oder in sonst ortsüblicher Weise geschehen. Die Leitung der Wahl selbst obliegt einer Kommission, die nach den meisten Gemeindeordnungen aus dem Gemeindevorsteher als Vorsitzenden und vier von ihm berufenen Vertrauensmännern gebildet wird. Die Stimmabgabe der einzelnen Wähler ist in der Wählerliste neben dem Namen anzumerken. In jedem Wahlkörper sind diejenigen als gewählt anzusehen, die die meisten Stimmen (die relative Majorität) erhalten haben. Das Wahlergebnis wird durch den Vorsitzenden der Wahlkommission mündlich verkündigt. Der gesamte Wahlakt ist öffentlich. Einwendungen gegen das Wahlverfahren sind binnen einer Fallfrist von acht Tagen nach Verkündigung des Wahlergebnisses beim Gemeindevorsteher einzubringen, der sie durch Vermittlung der politischen Bezirksbehörde der Landesregierung vorzulegen hat. Das Erkenntnis dieser letzteren ist in der Regel endgültig, doch steht selbstverständlich der Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof in allen Punkten, in denen subjektive Rechte verletzt erscheinen, offen. Vgl. die gründliche Übersicht in Kulischs Artikel „Gemeindewahlen" Öst. Staatswörterbuch 2. Aufl. II., S. 335—347.

vorstand bilden. Die Zahl der Gemeinderäte ist nicht von vorneherein bestimmt, darf aber nicht den dritten Teil der Ausschußmitglieder überschreiten.

Alle diese durch Wahl gebildeten Organe sind Ehrenämter; jedes wählbare und ordnungsmäßig gewählte Mitglied der Gemeinde ist verpflichtet, die Wahl zum Mitglied des Ausschusses oder Gemeindevorstandes anzunehmen, falls nicht einer der gesetzlichen Entschuldigungsgründe statthat[1].

Der Gemeindeausschuß sowie der Gemeindevorstand werden für drei Jahre gewählt. Nach Ablauf dieser Frist findet Neuwahl der gesamten Gemeindevertretung sowie des Gemeindevorstehers statt. Eine Wiederwahl der Austretenden ist jederzeit gestattet. Der Gemeinde steht es frei, zu beschließen, daß der Gemeindevorsteher (Bürgermeister) und eventuell auch die Gemeinderäte eine Entlohnung aus Gemeindemitteln zu erhalten haben.

Alle diese Wahlen vollziehen sich durchaus frei von jeder rechtlichen Einmischung der Regierungsbehörden: und daß dies auch tatsächlich — in den alten Erbländern — ausnahmslos der Fall ist, bildet eine der charakteristischen Erscheinungen des österreichischen Staatslebens. Auch fehlt das Institut der besonderen Bestätigung der Wahlen durch die Staatsbehörden; nur dies verordnet das Gesetz (§ 23 Reg.-Vorl.), daß der Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte beim Antritt ihres Amtes Treue und Gehorsam dem Kaiser, Beobachtung der Gesetze und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten in die Hände des Vertreters der Bezirksbehörde in Gegenwart des Gemeindeausschusses an Eidesstatt zu geloben haben[2].

---

[1] Das Recht, die Wahl abzulehnen, steht zu: 1. Geistlichen und öffentlichen Lehrern. 2. Hof., Staats-, Landes- und öffentlichen Fondsbeamten, solange sie in wirklicher Dienstleistung stehen. 3. Militärpersonen, die in nichtaktiver Dienstleistung stehen. 4. Personen, die über sechzig Jahre alt sind. 5. Denjenigen, die eine Stelle im Gemeindevorstand durch eine volle Wahlperiode bekleidet haben, für die nächste Wahlperiode. 6. Denjenigen, die an einem der Ausübung der Amtspflichten hinderlichen körperlichen Gebrechen oder anhaltender Störung der Gesundheit leiden. 7. Personen, die durch ihre ordentliche Beschäftigung häufig und durch längere Zeit in jedem Jahre aus der Gemeinde abwesend sind. 8. Denjenigen, die nach der Gemeindeordnung dazu berechtigt sind, ipso jure Mitglieder der Gemeindevertretung zu sein, weil sie wenigstens ein Sechstel der in der Gemeinde vorgeschriebenen Steuern entrichten. — Sind solche Gründe nicht vorhanden, so kann derjenige, der die Wahl ablehnt, mit einer Geldstrafe von 200 Kronen belegt werden.

[2] Über die Bestätigung der Wahl der Bürgermeister in den mit Statut versehenen Städten siehe unten S. 139.

In der Tat vollziehen sich in allen österreichischen Gemeinden die Wahlen als ein Prozeß freier politischer und gesellschaftlicher Tätigkeit. In allen Kronländern fungiert das für die Landes- und Reichspolitik bestehende Parteiwesen auch in den Gemeinden und deren Vertretungen als das formgebende politische Moment. Zumal in den national gemischten Ländern bilden die zu Zwecken der Wahl der Gemeindevertretung bestehenden politischen Organisationen innerhalb der einzelnen Nationalitäten zugleich auch den festen Unterbau für die gesamte politische Landes- und Reichsorganisation der Volksstämme und Parteien.

4. Wirkungskreis der Gemeinden.

Die Frage nach dem Wirkungskreis der Gemeinden, d. h. nach den ihnen gesetzlich zustehenden Funktionen im gesamten Zusammenhange des staatlichen Lebens, ist theoretisch und praktisch gleichermaßen das zentrale Problem jeder Gemeindeverwaltung. Die Antwort, die das positive Recht darauf erteilt, ist entscheidend für die ganze verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde.

Im österreichischen Gemeinderechte tritt dies vielleicht deutlicher hervor als in einem anderen kontinentalen Rechte, denn gerade hier findet der leitende Gedanke des österreichischen Gemeinderechtes, die Selbstverwaltung durch die autonome Gemeinde, seine schärfste Zuspitzung. Das Reichsgemeindegesetz von 1862 hat darin, der 1849 gegebenen Norm folgend, abermals einen doppelten Wirkungskreis der Gemeinde unterschieden, den selbständigen und den übertragenen. Das ausschlaggebende Moment liegt aber darin, wie nun das geltende Gesetz von 1862 den selbständigen Wirkungskreis umschreibt. Liest man den dafür maßgebenden Art. V des Reichsgemeindegesetzes, so erkennt man, daß der selbständige Wirkungskreis hier nicht nur im abstrakten Sinne als Inbegriff alles dessen, was die Gemeinde mit ihren Kräften zu tun imstande ist, definiert wird, sondern daß in demonstrativer Weise fast alle wichtigen Funktionen der inneren Verwaltung der Gemeinde darin namentlich als Bestandteile des selbständigen Wirkungskreises aufgeführt werden [1].

Es zeigt sich also die österreichische Gemeinde von diesem Gesichtspunkte aus gleichsam als ein staatlicher Mikrokosmos, indem sie für den ganzen Bereich ihres Territoriums nicht nur die spezifisch kommunalen,

[1] Art. V des Reichsgemeindegesetzes lautet: Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs-

sondern auch eine ganze Reihe der wichtigsten staatlichen Gemeininteressen und Aufgaben durchzuführen berufen ist. Ein Blick auf die Reihe der aufgezählten einzelnen Bestandteile des selbständigen Wirkungskreises zeigt, daß hier unter den Aufgaben des natürlichen oder selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde in Österreich eine ganze Anzahl von Verwaltungsfunktionen mit inbegriffen sind, die in fast allen andern kontinentalen Monarchien der staatlichen Zentralverwaltung und ihren lokalen Organen ganz vorbehalten sind oder doch nur von der Gemeinde unter strenger Aufsicht der Staatsorgane besorgt werden. Der österreichische Gesetzgeber wollte aber mit der „Selbstverwaltung" Ernst machen und erblickt mit vollem Recht deren Wesen darin, daß auf einem möglichst weiten Felde lokaler administrativer Tätigkeit die Gemeinde als das vollberechtigte und, wie wir bald sehen werden, auch vollständig willensfreie Verwaltungsorgan wirken kann.

---

und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.

In diesem Sinne gehören hierher insbesondere:

1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;

2. die Fürsorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums;

3. die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei;

4. die Lebensmittelpolizei und die Überwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maße und Gewichte;

5. die Gesundheitspolizei;

6. die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung;

7. die Sittlichkeitspolizei;

8. das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohltätigkeitsanstalten;

9. die Bau- und Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Erteilung der polizeilichen Baubewilligungen;

10. die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auf die Volksschulen, die Fürsorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate;

11. der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;

12. die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.

Aus höheren Staatsrücksichten können bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen landesfürstlichen Organen im Wege des Gesetzes zugewiesen werden."

Zugleich hat aber das österreichische Gemeindegesetz durch die außerordentlich weitgedehnte Fassung des Legalbegriffes vom selbständigen Wirkungskreis die öffentlich-rechtliche und politische Individualität der Gemeindekörperschaft in weitestem Maße anerkannt. Nachdem, wie das Gesetz sagt, zu diesem Wirkungskreise, in dem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Gesetze „nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, alles das gehört, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt", so ist damit der Gemeinde in Österreich als Korporation auch die Wahrung politischer Interessen als Recht zuerkannt worden. In der Tat spielt die österreichische Gemeinde als Anwalt politischer, sozialer und wirtschaftlicher Interessen der von ihr repräsentierten Bevölkerung auf dem gesamten Gebiete der inneren Politik eine sehr bedeutende Rolle und besitzt in dieser Hinsicht eine durch keinerlei Befehle oder Verbote der Regierungsbehörden eingeschränkte politische Bewegungsfreiheit. Hat doch z. B. auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich ausgesprochen, daß der Gemeinde das Recht der freien Meinungsäußerung ebenso wie jedem Staatsbürger zustehe, da dieses Recht zu jenem neutralen Gebiet gehöre, auf dem die Tätigkeit der Gemeinde insolange nicht beanstandet werden kann, als sie den bestehenden Gesetzen nicht zuwiderläuft[1].

Jeder Tag bringt in Österreich zahlreiche Beweise, wie die Gemeinden dieses Recht auszuüben gewohnt sind; sehr häufig auch als Waffe im Kampfe gegen die Regierung und die Regierungsbehörden. Darin, daß auch in den schweren nationalen und politischen Kämpfen der letzten Jahrzehnte keine einzige österreichische Regierung daran gedacht hat, diese korporativ-politische Bewegungsfreiheit der Gemeinden anzutasten, liegt am deutlichsten der Beweis dafür, wie tief in Österreich die Anschauung eingewurzelt ist, daß die Gemeinde eine vollständig freie Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes ist und nicht ein „Staatsorgan" in dem Sinne, daß sie dem staatlichen Verwaltungsapparat als ein der jeweiligen Regierung zu Gehorsam verpflichtetes Glied einverleibt wäre, wie dies z. B. in Preußen und den meisten anderen deutschen Einzelstaaten der Fall ist.

Es ist nur natürlich, daß neben diesem so weit ausgedehnten selbständigen Wirkungskreis die Summe der vom Staate der Gemeinde speziell auferlegten Verwaltungsgeschäfte, der sogenannte übertragene Wirkungskreis, von vornherein an Bedeutung zurücktreten muß. Im

[1] Verwaltungsgerichtshof-Entscheidung vom 16. November 1887. Z. 3118.

wesentlichen sind es folgende Geschäfte, die auf Grund spezieller gesetzlicher Anordnung den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde ausmachen:

a) Die Durchführung der Gemeindevertretungswahlen sowie die gewissen Akte der Wahlvorbereitung zu Landtags- und Reichsratswahlen, wie die Anlegung der Wählerverzeichnisse;

b) die Ausfertigung der Heimatsscheine;

c) die Vornahme des schriftlichen Aufgebotes bei Zivilehen;

d) die Handhabung des Meldewesens in jenen Gemeinden, in denen es keine selbständige Polizeibehörde gibt;

e) Vornahme der Volkszählung, Numerierung der Häuser u. a.;

f) die von den Gemeinden durch das Schubgesetz übertragene Funktion, eventuell in einigen Kronländern auch Fällung von Schuberkenntnissen;

g) die Ausübung des Strafrechtes im Bereiche der Ortspolizei und auf anderen Gebieten der Gemeindeverwaltung;

h) die durch das Reichsgemeindegesetz den Gemeinden übertragene sanitätspolizeiliche Funktion;

i) die aus den Militärquartiergesetzen der Gemeinde auferlegten Verwaltungsbefugnisse;

k) die durch das Wehrgesetz den Gemeinden auferlegten Pflichten, wie insbesondere die Führung der Verzeichnisse der Stellungspflichtigen und der Sturmrolle sowie die Einreihung der Militärtaxpflichtigen in die verschiedenen Taxklassen;

l) weiter gewisse durch die Justizgesetze vorgeschriebene Mitwirkungen der Gemeinde an gerichtlichen Akten, wie besonders in Zustellungen, bei der Anlegung der Geschworenenlisten und bei der Feilbietung beweglicher Sachen;

m) gewisse gutachtliche Tätigkeit des Gemeindeausschusses zur Unterstützung der Erwerbssteuer- und Personaleinkommensteuerkommissionen[1].

---

[1] Es besteht jedoch keine Pflicht der Gemeinden zur Mitwirkung bei der Steuereinhebung, obgleich bekanntlich die meisten Gemeinden, einer seit dem Gemeindegesetze von 1849 anhebenden Gewohnheit folgend, die Steuern selbst einheben. Neuerdings ist aber durch wiederholte Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes festgestellt worden, daß in der Tat eine Rechtspflicht der Gemeinden zur Steuereinhebung nicht besteht. Aus diesem Grunde ist auch der Gemeindevorsteher, wenn er im Auftrage einer staatlichen Behörde bei der Einhebung der Steuern tatsächlich

Mit dieser, den Wirkungskreis der österreichischen Gemeinde kennzeichnenden Fülle von Verwaltungsaufgaben muß nun in Verbindung gesetzt werden die Beschaffenheit der Organisation, mit deren Hilfe die Gemeinde auf Grund des Gemeindegesetzes diesen gewaltigen eigenen Wirkungskreis sowie den übertragenen zur Durchführung bringt.

Diese Organisation, die Gemeindevertretung, beruht, wie schon oben auseinandergesetzt wurde, vollständig auf dem Repräsentativprinzip. Alle primären Organe der Gemeindeverwaltung werden durch Wahl aus den Gemeindemitgliedern gebildet. Die Beamten und sonstigen Hilfskräfte, die die Gemeinde zur Durchführung ihrer Verwaltung bestellt, sind ohne die geringste Ausnahme ausschließlich Beamte der Gemeinde, die sie denn auch allein aus ihren Mitteln besoldet. Jede Einflußnahme des Staates auf Bestellung, Besoldung und Entlassung der Kommunalbeamten sowie auf die ihnen auferlegte Dienstordnung fehlt in Österreich vollständig.

Die Gemeinde führt also ihre Verwaltung innerhalb des ihr vom Gesetze soweit zugemessenen Wirkungskreises völlig frei. Sie bringt die materiellen Mittel und administrativen Kräfte auf, die hierzu erforderlich sind. Aber — und dies ist von großer Bedeutung — es besteht kein Zwang für die Gemeinde, insoweit der selbständige Wirkungskreis reicht, durch den die Durchführung der damit bezeichneten Aufgaben seitens des Staates tatsächlich gesichert würde. Die österreichische Gemeinde ist auch — und das kann allerdings nicht ohne Bedenken konstatiert werden — insofern eine völlig freie Gemeinde, als sie so frei ist, keine oder nur einige wenige der ihr im selbständigen Wirkungskreise vorbehaltenen Aufgaben erfüllen zu müssen.

Bedenkt man nun, daß es sich dabei um eminent staatliche Aufgaben handelt, so ist es klar, daß hier der kritische Punkt der österreichischen Gemeindeorganisation liegt. Dem theoretischen Prinzip der freien Gemeinde und autonomen Selbstverwaltung zuliebe sind hier zweifellos große Interessen der staatlichen Gemeinschaft einer zum mindesten sehr häufig prekären Obsorge überlassen worden. Und das gilt um so mehr, als die Durchführung dieser so wichtigen Aufgaben des selbständigen Wirkungskreises gänzlich aus den Einkünften der Gemeinde bestritten werden muß, über deren Begrenztheit noch unten

mitwirkt, nicht als Gemeindeorgan, sondern als Staatsorgan anzusehen, woraus sich dann weiter die Folgerung ergibt, daß nicht die Gemeinde für etwaige durch mangelhafte Geschäftsgebarung der Gemeindeorgane bei der Steuereinhebung veranlaßte Schäden haftpflichtig ist.

näher gesprochen werden wird. Denn soviel ist klar: daß dort, wo jede Verwirklichung der der Gemeinde freigestellten Verwaltungsaufgaben eine vermehrte finanzielle Kraftanstrengung ebenderselben Personen bedeutet, die die Gemeinde regieren, die Bereitwilligkeit zur Verbesserung der Lokalverwaltung notwendigerweise verringert sein muß. Dennoch ist in den letzten Jahrzehnten in den österreichischen Gemeinden und zwar vor allem in den Städten ein konstanter Aufschwung und eine sehr anerkennenswerte Verbesserung der Gemeindeverwaltung zu beobachten: die so stark gestiegenen Prozentziffern der Gemeindeumlagen geben schon äußerlich den besten Beweis dafür ab. Die große, oft kaum erschwingliche Last, die damit allen Klassen der Bevölkerung, zumal in den aufstrebenden Gemeinden, auferlegt wird, zeigt deutlich, wie schwer, ja in vielen Fällen geradezu unmöglich es für die Mehrzahl der Gemeinden ist, von den ihnen so freigebig zugemessenen Verwaltungsbefugnissen auch tatsächlich Gebrauch zu machen.

Daneben darf nicht übersehen werden, daß die große Zahl der ländlichen Kleingemeinden, die dem Buchstaben des Gesetzes nach den völlig gleichen „selbständigen Wirkungskreis" zu Recht besitzen, wie alle anderen Gemeinden, nicht nur aus Mangel an finanziellen Kräften sowie entsprechenden, zur Verwaltung tauglichen Persönlichkeiten, sondern auch schon deshalb zur Verwirklichung ihrer Kompetenz ungeeignet ist, weil die meisten dieser Befugnisse des selbständigen Wirkungskreises außerordentlich weit über den geringen natürlichen Interessenkreis dieser Gemeinden hinausgehen.

Diese schweren Mängel, wie sie dem doktrinär für alle Gemeinden Österreichs aufgestellten Schema vom natürlichen oder selbständigen Wirkungskreis der Gemeinden notwendig entspringen, liegen offen zutage und sie sowie manche andere Schäden sind von Kritikern der österreichischen Gemeindegesetzgebung und -Verwaltung sowohl innerhalb wie außerhalb des Geltungsgebietes der österreichischen Gemeindegesetze seit Jahrzehnten oft genug besprochen und scharf getadelt worden. Wenn nun auch diese Kritik gewiß in vielen Stücken berechtigt ist, wo sie sich auf die tatsächlichen administrativen Nachteile und Rückständigkeiten beruft, die im Zusammenhang mit dieser so ausgedehnten allen österreichischen Gemeinden zugestandenen Selbstverwaltung stehen, so läßt sich anderseits nicht verkennen, daß diese Kritik in ihrer häufig zu beobachtenden Einseitigkeit dem österreichischen Gemeinderechte und der österreichischen Gemeindeverwaltung nur allzuleicht unrecht tut. Regelmäßig wird dabei übersehen, wie die Autonomie der österreichischen Ge-

meinde mit der damit garantierten Freiheit der Gemeinde gegenüber der bureaukratischen Staatsverwaltung an und für sich ein bleibendes großes politisches Gut der österreichischen Verfassung bildet, das, wenn auch in langsamer Entwicklung, so doch immer mehr mit der Zunahme der wirtschaftlichen und administrativen Kräfte der Bevölkerung sich als eine der unerschöpflichen Kraftquellen für die gesamte Entwicklung des staatlichen Lebens, als ein Hauptfaktor politischer Erziehung bewährt hat und weiter bewährt. Es wird übersehen, daß in Österreich mit seinen gewaltigen nationalen und kulturellen Verschiedenheiten, mit seinem längst nicht mehr national indifferenten und nichts weniger als homogenen Beamtentum die dauernde Zurückhaltung des zentralistischen staatlichen Imperiums von der lokalen Verwaltung sich in vielen Belangen geradezu als eine politische Existenzbedingung herausgestellt hat. Von den gegenwärtig so zahlreichen staatsrechtlichen Kritikern, die eine so gut wie schrankenlose Allgewalt bureaukratisch organisierter Staatsmacht als Vollendung der deutschen Idee vom Staate auffassen, wird nur allzu oft übersehen, daß diese Vorstellung doch einer sehr jungen Periode deutscher Staatsgeschichte angehört. Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, daß das österreichische Gemeinderecht unmittelbar aus älteren deutschen Vorstellungen vom Verhältnis der Gemeinde zum Staate hervorgewachsen ist, aus Vorstellungen, die nicht nur tief in dem Boden deutscher Staats- und Rechtsgeschichte wurzeln, sondern auch in organischem Zusammenhange stehen mit jenen Vorstellungen von freier Gestaltung staatlichen Lebens, die die treibenden Kräfte bei der Ausbildung des modernen Staates und moderner Politik überhaupt bedeuten. Und wenn ganz speziell der „natürliche Wirkungskreis" der österreichischen Gemeinden nach dem bekannten Witzworte als ihr unnatürlicher Wirkungskreis stigmatisiert worden ist, so wird dabei vergessen, daß der Hauptfehler nicht in der vom österreichischen Rechte vertretenen Auffassung liegt, daß die Gemeinde zu eigenem Recht fast die ganze staatliche Lokalverwaltung zu führen hat, sondern nur in der schematischen und darum zweckwidrigen Ausdehnung dieses gesunden und großen Prinzips auf alle Ortsgemeinden. Nicht aus den Grundprinzipien des österreichischen Gemeinderechtes ergeben sich die unleugbar hier vorhandenen Gebrechen, sondern vor allem daraus, daß die notwendige Differenzierung der verschiedenen Kategorien von Gemeinden, die Schaffung lebenskräftiger mittlerer Gemeindeverbände zwischen Ortsgemeinde und Land, daß endlich die zweckentsprechende Umgestaltung der staatlichen Verwaltungsbehörden nicht oder nicht genügend erfolgt ist.

Endlich muß im Zusammenhang damit ein schwerer Fehler darin erblickt werden, daß die Aufsichtsbefugnisse des Staates und der höheren Gemeindeverbände durch die österreichische Gesetzgebung nicht genügend entwickelt werden. Doch davon wird besser erst unten die Rede sein[1].

Solche, unvermeidlicher Weise, mehr andeutende als ausführende Bemerkungen allgemeiner Natur über diese Grundfrage des österreichischen Gemeinderechtes, die Verwirklichung der kommunalen Autonomie hinsichtlich des Wirkungskreises der Gemeinden, müssen hier genügen. Was nun im übrigen die Organisation der kommunalen Verwaltung zum Zwecke der Besorgung des selbständigen und übertragenen Wirkungskreises betrifft, so verfügt das Reichs-Gemeindegesetz prinzipiell, daß der Gemeindeausschuß in allen Angelegenheiten der Gemeinde das beratende und beschließende Organ ist[2]. Nach den Landesgemeindeordnungen gestaltet sich aber das Verhältnis so, daß dem Ausschusse in einer ausdrücklich angeführten Reihe von Fällen die Kompetenz vorbehalten ist, dem Gemeindevorsteher jedoch für alle anderen Gemeindeangelegenheiten die Verfügung und Verwaltung zugewiesen ist[3].

Hingegen ist der Gemeindevorsteher das ausschließliche Exekutivorgan,

---

[1] Brockhausen hat in seiner neuesten Schrift „Die österreichischen Gemeindeordnungen", Wien 1905, S. 112 bis 149, auch diese Materie mit besonderer Feinheit interpretiert. Ganz besonders muß anerkannt werden, daß er er sich hiebei mit Erfolg bemüht hat, das positive österreichische Gemeinderecht klarzulegen und die in der neuen deutschen Verwaltungsrechtsliteratur nur allzu beliebte „rein logische" Feststellung der „natürlichen" Begriffe des Gemeinderechtes nachdrücklich abgewiesen hat. Für das österreichische Recht bedeutet die Anwendung dieser Methode in den meisten Fällen nichts anderes als die willkürliche Aufstellung von scheinbar mit der Autorität wissenschaftlicher Theoreme ausgestatteten Obersätzen, die aber in Wahrheit als Folgerungen aus dem preußischen, badischen oder sonst einem einzelstaatlichen deutschen Verwaltungsrecht gewonnen sind. Die Anwendung dieser innerhalb des Geltungsgebietes des betreffenden positiven Rechtes gewiß wohlbegründeten juristischen Begriffe als allgemeiner wissenschaftlicher Kategorien zum Zwecke der Erläuterung und Kritik des positiven österreichischen Rechtes muß notwendigerweise zu einer Vergewaltigung der historisch wohlgegründeten Eigenart dieses letzteren führen. Wie diese besonders von Jellinek in seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte" (vgl. z. B. daselbst S. 262—281) gepflegte sogenannte „juristische" Methode auch jüngeren österreichischen Verwaltungsjuristen das Verständnis der heimischen Institutionen verringert und sie zur ungerechten Kritik der letzteren hinleitet, zeigen neuere, in jener Methode befangene Schriften nur allzu deutlich.

[2] Art. XII des Reichs-Gemeindegesetzes lautet: Der Gemeindeausschuß ist in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende, und der Gemeindevorstand das verwaltende und vollziehende Organ.

[3] Vgl. § 51 der Landesgemeindeordnungen.

dem der Gemeindevorsteher insoferne als Hilfsorgan zur Seite steht, als er dessen Mitglieder mit besonderen Geschäften zu seiner Entlastung, respektive Stellvertretung betraut[1]. Insbesondere obliegt dem Ausschusse ausschließlich die Präliminierung und Festsetzung des Gemeindehaushaltes, die Festsetzung von generellen Bestimmungen für die Verwaltung und Benützung von Gemeindeanstalten und kommunalen Unternehmungen; die Verleihung des Heimat-, Bürger- und Ehrenbürgerrechtes; die Organisation der Armenpflege und schließlich, was von ganz besonderer Wichtigkeit ist, die Festsetzung allgemeiner ortspolizeilicher Vorschriften der gegen ihre Übertretungen gerichteten Strafbestimmungen. Entsprechend letzterer Befugnis ist — wenigstens in einigen Kronländern — die Gemeinde auch verpflichtet, den Schaden, der durch Vernachlässigung ihrer ortspolizeilichen Verordnungsgewalt sich ereignet, zu ersetzen, insbesondere Schäden, die durch öffentliche Gewalttätigkeit verursacht werden, gutzumachen.

Außer dieser Befugnis in erster Instanz bildet der Ausschuß die zweite und höhere Instanz für Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstehers, so wie ihm überhaupt die Überwachung der Geschäftsführung dieses letzteren im allgemeinen obliegt. Zu letzterem Zwecke ist er auch befugt, besondere Kommissionen einzusetzen[2].

Die Ausschußverhandlungen erfolgen auf Berufung des Gemeindevorstehers oder seines Stellvertreters durch persönliche Ladung aller Mitglieder, so oft das Bedürfnis dazu vorhanden ist, jedenfalls aber mindestens vierteljährig. Zur Beschlußfähigkeit ist in der Regel die Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder notwendig. Jedes Mitglied des Gemeindeausschusses hat sich der Abstimmung zu enthalten, wenn seine

---

[1] Der Gemeindevorstand ist eben nur scheinbar ein Kollegium. Vgl. die Ausführungen bei Brockhausen, „Die österreichische Gemeindeordnung", S. 89 ff.

[2] § 38 der Landes-Gemeindeordnungen lautet: Der Ausschuß (Gemeinderat) entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinden. In welchen Fällen über derlei Beschwerden die politische Bezirksbehörde zu entscheiden hat, bestimmt der § 93. — Und § 39 lautet: Der Ausschuß (Gemeinderat) überwacht die Geschäftsführung des Gemeindevorstandes und der Verwaltungen der Gemeindeanstalten. Er ist berechtigt, hiezu sowie zur Überwachung von Gemeindeunternehmungen und zur Abgabe von Gutachten und Anträgen in Gemeindeangelegenheiten eigene Kommissionen zu bestellen. Zu solchen Kommissionen kann er auch Vertrauensmänner aus seiner Mitte berufen. Der Ausschuß ist verpflichtet, öfters im Laufe des Jahres die Kassa untersuchen zu lassen.

Gebarung mit Gemeindegeldern oder seine privatrechtlichen Interessen oder die seiner Verwandten in Verhandlung stehen.

Den Vorsitz bei den Ausschußverhandlungen führt der Gemeindevorsteher, dessen Stimme auch bei Stimmengleichheit entscheidet. Die Ausschußsitzungen sind öffentlich, doch kann die Sitzung auf Antrag geheim erklärt werden[1]. Über die Sitzung ist ein genaues Protokoll zu führen, in das jedes Gemeindemitglied Einsicht nehmen kann.

Der Gemeindevorsteher ist das Haupt der Exekutive der Gemeinde; in erster Linie leitet und beaufsichtigt er alle dem Gemeindevorstand obliegenden Geschäfte. Die Gemeinderäte haben ihn hiebei zu unterstützen und die Geschäfte, die er ihnen zuweist, zu vollziehen. Der Gemeindevorsteher übt auch über alle Kommunalbeamten, Diener und Arbeiter die Aufsicht und Disziplinargewalt. Er ernennt und suspendiert die Angestellten der Gemeinde, dagegen steht die Entlassung nur dem Gemeindeausschusse zu. Der Gemeindevorsteher vertritt die Gemeinde nach außen, zeichnet mit einem oder in gewissen Fällen mit zwei Gemeinderäten die die Gemeinde verpflichtenden Urkunden; er bereitet die dem Ausschusse vorbehaltenen Gegenstände zur Beratung vor und setzt die ordnungsmäßig gefaßten Beschlüsse in Vollzug. Glaubt er jedoch, daß ein so gefaßter Beschluß den Wirkungskreis des Ausschusses überschreitet oder an sich ungesetzlich sei, so ist er verpflichtet, in der Vollziehung innezuhalten und die Entscheidung der Frage, ob der Beschluß vollzogen werden kann oder nicht, der vorgesetzten staatlichen Regierungsbehörde vorzulegen.

Ganz besonders obliegt dem Gemeindevorsteher die laufende Verwaltung des Gemeindevermögens und Gemeindegutes, der Gemeindeeinrichtungen, Unternehmungen und besonders auch der dem Armenwesen dienenden Institutionen. In allen Gemeindeangelegenheiten, die nicht gesetzlich zum Wirkungskreis des Gemeindeausschusses oder Gemeindevorstandes gehören, trifft er die notwendigen Verfügungen selbst. In erster Linie hat auch der Gemeidevorsteher die Ortspolizei zu handhaben und bei diesem Amte dann, wenn die Kraft der Gemeinde nicht ausreicht, unverzüglich staatliche Hilfe von den Regierungsbehörden herbeizurufen, wie z. B. im Falle von Bränden, Epidemien usw.[2]

Neben diesen Funktionen im selbständigen Wirkungskreise hat nun

[1] Dies darf aber nie dann geschehen, wenn Gemeinderechnungen oder das Gemeindepräliminare verhandelt wird (Art. XIV des Reichs-Gemeindegesetzes).

[2] In einzelnen großen Stadtgemeinden ist der Sicherheitsdienst aus dem Bereiche der Ortspolizei der Gemeinde ausgeschieden und besonderen staatlichen Polizeikorps anvertraut.

der Gemeindevorsteher die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises in der Weise zu leiten, wie die Gesetze das vorschreiben. Die Organisation dieser Tätigkeit ist aber in der Regel durch Beschluß des Gemeindeausschusses zu statuieren, da ja auch hiefür die Mittel von der Gemeinde ausschließlich gegeben werden[1]. In der Tat bildet die Last, die damit den Gemeinden von Staats wegen auferlegt wird, seit langem eine der stehenden finanziellen Hauptbeschwerden der österreichischen Gemeindevertretungen.

Einen besonders charakteristischen Bestandteil dieses Wirkungskreises bildet nun die gleichfalls dem Gemeindevorsteher zur Ausübung zustehende strafrichterliche Funktion. Auch in ihr spricht sich deutlich aus, wie in Österreich der Gedanke der freien Gemeinde von der Gesetzgebung unbedenklich bis in seine letzte Konsequenz verfolgt und verwirklicht worden ist. Dadurch erst, daß der frei gewählte Gemeindevorsteher auch als Strafrichter fungiert, wird die Statuierung der Ortspolizei als Bestandteil des selbständigen Wirkungskreises, als eigene Angelegenheit der Gemeinde zur Wahrheit gemacht[2].

Der Gemeindevorsteher darf aber sein Strafrichteramt nur in Gemeinschaft mit zwei Gemeinderäten und nur in solchen Fällen ausüben, in denen das betreffende Delikt gegen ortspolizeiliche Vorschriften verstößt und seine Bestrafung nicht in die Kompetenz der staatlichen Gerichte fällt. Er kann in der Regel nur Geldstrafen bis 20 Kronen und Arreststrafen bis zu 48 Stunden verhängen. Für alle diese im übertragenen Wirkungskreise geübten Funktionen ist der Gemeindevorsteher der Regierung persönlich verantwortlich[3].

Dennoch wäre es vollständig irrig, anzunehmen, daß der „übertragene Wirkungskreis" eine Delegation staatlicher Geschäfte an den Gemeindevorsteher sei: und daß dadurch der österreichische Bürgermeister oder Gemeindevorsteher etwa in dem Sinne wie der preußische Bürgermeister zu einem „mittelbaren Staatsbeamten" werde. Dazu ist

---

[1] Der Regierung steht es jederzeit frei, einzelne oder alle Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises dem Gemeindevorsteher abzunehmen und durch eigene Organe besorgen zu lassen.

[2] In der Praxis fehlt es allerdings nicht an bedenklichen Erfahrungen, die auch hier in der ausnahmslosen Anwendung dieser Befugnis auf alle Gemeinden den eigentlichen Fehler der „Autonomie" der österreichischen Gemeinden erkennen lassen.

[3] Daneben bleibt er auch in diesem Falle sowie für alle Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde verantwortlich.

im österreichischen Gemeinderecht auch nicht der geringste Anhaltspunkt gegeben. Vielmehr sagt das Reichs-Gemeindegesetz ausdrücklich im Art. VI: „Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinde, das ist die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung ..." Damit stehen nicht im Widerspruch die Landes-Gemeindeordnungen: „Der Gemeindevorsteher besorgt die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises in der Gemeinde" (§ 56). Denn wie Brockhausen in seinem oft erwähnten Buche treffend ausführt: „Wesentlich ist, daß der Wirkungskreis ein Wirkungskreis der Gemeinde, nicht der eines bestimmten Organs der Gemeinde ist. Erst durch die Organisation des Gemeindekörpers wird die physische Person bestimmt, welche für die nicht selbst handlungsfähige juristische Person diesen Wirkungskreis ausübt. Also in seiner Eigenschaft als Gemeindeorgan, vermöge seiner Stellung innerhalb der Gemeindeorganisation, ist der Vorsteher zu diesen Geschäften berufen. Dasselbe Gesetz, welches ihn zu bestimmten Geschäften des selbständigen Wirkungskreises berufen hat, bestimmt ihn für jene des übertragenen Wirkungskreises — in beiden Fällen ist er Organ der Gemeinde, nicht aber des Staates. Ganz folgerichtig hat die Regierung auf die Auswahl des Gemeindevorstehers keinen Einfluß. Eine weitere Folge dieses Verhältnisses ist es, daß auch eine Stellvertretung des Gemeindevorstehers bei Besorgung staatlicher Geschäfte nicht durch die Regierung bestimmt, sondern durch die Organisation der Gemeinde gelöst wird[1]".

5. Der Gemeindehaushalt[2].

Die österreichischen Landes-Gemeindeordnungen haben aus der ganzen Reihe der den selbständigen Wirkungskreis bildenden kommunalen Verwaltungsaufgaben nur eine einzige ausführlicher gesetzlicher Regelung unterzogen: das ganze fünfte Hauptstück handelt in den §§ 60 bis 83 von dem Gemeindehaushalt und den Gemeindeumlagen. Dazu sind in einzelnen Kronländern noch besondere Gesetze erlassen worden, die einzelne Punkte dieser Materie noch genauer regeln, wie z. B. das Rechnungswesen der Gemeinden. In anderen Kronländern ist es bei bloßen Verordnungen der obersten autonomen Verwaltungsorgane, der Landesausschüsse, geblieben. Für alle Kronländer ist dagegen auch heute noch

[1] Brockhausen a. a. O. S. 142.

[2] Es ist nicht beabsichtigt, hier eine ausführliche Darstellung des österreichischen Gemeindefinanzrechtes, sowie der österreichischen kommunalen Finanzwirtschaft zu geben. Es sollen nur die Hauptbestimmungen der Gemeindeordnungen in betreff des Gemeindehaushaltes dargelegt werden.

maßgebend der Erlaß des Ministeriums des Innern vom 11. Dezember 1850, der eine sorgfältig gearbeitete Anleitung zur Verwaltung des Gemeindeeigentums gibt[1].

Ebenso ist in allen Kronländern eine große Anzahl von Spezialgesetzen als Grundlage von Gemeindesteuern in einzelnen Gemeinden erflossen. Aber es fehlt durchaus an einer generellen Regelung des selbständigen Gemeindesteuerwesens oder auch nur einzelner Kategorien desselben[2].

Die finanzielle Gebarung der österreichischen Gemeinde ist naturgemäß zweifach gestaltet: sie ist einmal privatwirtschaftlich, d. h. auf die Erhaltung und Verwaltung des Gemeindevermögens und Gemeindegutes gerichtet, anderseits hat die Gemeinde durch Steuern jene Bedürfnisse zu befriedigen, zu deren Bedeckung der Ertrag ihres nutzbaren Vermögens nicht hinreicht.

Die Gemeindeordnungen stehen noch sämtlich auf dem schon zur Zeit ihrer Entstehung fast durchweg überholten und für die Gegenwart unhaltbaren Standpunkt, daß diese Bedürfnisse in der Regel durch die eigenen Einnahmen und Vermögenserträge der Gemeinden gedeckt werden können, und daß sogleich dann, wenn dies nicht der Fall ist, es sich um Bedeckung eines „Defizits" im Gemeindehaushalte handle. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen zum Beweise der gegenwärtig allein zulässigen Anschauung, wonach auch für die Gemeinde ebenso wie für den Staat zwangswirtschaftliches Einkommen als regelmäßige Einnahme angesehen werden muß. Dies ist um so mehr der Fall, als der Gemeinde schon durch das Gesetz eine Reihe von finanziellen Verpflichtungen auferlegt wird, die ohne jeden Zusammenhang mit dem etwa verhandenen Gemeindevermögen und den privatwirtschaftlichen Einnahmen der Gemeinde zu Recht bestehen und ihre Bedeckung verlangen.

Was nun zunächst den Gemeindebesitz betrifft, so ist Gemeindegut und Gemeindevermögen zu unterscheiden. Unter ersterem sind alle jene beweglichen und unbeweglichen Sachen zu verstehen, die im Gemeindeeigentum stehen und entweder zum Gemeingebrauch aller in der Gemeinde befindlichen Personen gehören, wie z. B. Parks, Gärten, Straßen und

---

[1] Abgedruckt in der Manzschen Ausgabe der Gemeindegesetze, 8. Aufl., S. 482 ff.

[2] Vgl. den wertvollen Artikel „Gemeindehaushalt" von Mischler im ersten Bande des Österreichischen Staatswörterbuchs, 1. Aufl., S. 723—744, woselbst auch die einschlägigen Landesgesetze angeführt, sowie die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes umfassend verwertet werden.

Plätze, Spaziergänge, Gemeindebrunnen usw., oder deren Nutzungen ausschließlich nur zum Gebrauche der Gemeindemitglieder dienen[1]. Das Gemeindegut in diesem zweiten, engeren Sinne ist in allen Gemeinden, in denen es vorkommt, eine historische Erscheinung: häufig ein Rest alter, in weit zurückliegenden Epochen entstandener Gemeinwirtschaft. Für die städtische Verwaltung ist es nur in den alten, auch heute noch agrarischen Charakter tragenden Kleinstädten von Bedeutung[2].

Unter Gemeindevermögen wird jenes Vermögen der Gemeinde begriffen, dessen regelmäßige Einkünfte dazu bestimmt sind, die Ausgaben der Gemeinde zu decken.

Der Hauptgrundsatz für den Gemeindehaushalt ist nun der, daß Gemeindevermögen und Gemeindegut jederzeit ungeschmälert zu erhalten sind und das ertragsfähige Vermögen so zu verwalten ist, daß daraus eine möglichst große Rente erzielt werden kann. (§ 98 der Regierungsvorlage der Landes-Gemeindeordnungen.) Dem ersteren Zwecke dienen nebst strengen Vorschriften über die Inventarisierung des Gemeindevermögens die besonderen erschwerenden Bestimmungen, die für Veräußerung und Belastung des Gemeindeeigentums festgesetzt sind.

Diese Bestimmungen greifen tief in die Gemeindeautonomie ein. Bei den verschiedensten Anlässen ist das rechtliche Handeln der Gemeinde an die Genehmigung des höheren autonomen Verwaltungsorgans, des Bezirks- oder Landesausschusses, gebunden: so bei Tausch, bei Güterkauf mit Stundung des Kaufschillings, bei Verpachtung und Vermietung auf längere Zeit, bei Bestellung von Servituten und Reallasten usw.[3]. Ganz allgemein ferner unterliegt die Vermögensverwaltung und rechnungsmäßige Gebarung der Gemeinde der unbeschränkten Oberaufsicht der höheren autonomen Körperschaft, respektive deren Organen.

Der Finanzverwaltung der Gemeinde ist alljährlich ein Voranschlag zugrunde zu legen, den der Gemeindevorsteher zu verfassen hat. Dieser Voranschlag muß spätestens einen Monat vor Jahresschluß vom Gemeindeausschusse festgestellt und bewilligt werden. Zwei Monate nach Jahresschluß ist die Rechnung über das vergangene Jahr vorzulegen. Beides, Voranschlag und Jahresrechnung, ist öffentlich aufzulegen und

---

[1] In den ländlichen Gemeinden z. B. auch Viehweiden, auf die alle Gemeindeangehörigen ihr Vieh treiben können, Wälder, die von den Gemeindeinsassen unmittelbar benutzt werden können usw.

[2] Vgl. den Artikel Mischlers über „Gemeindegut" im Österreichischen Staatswörterbuch, 1. Aufl., I, S. 720 ff.

[3] Vgl. Mischler, loc. cit., S. 731.

es steht jedem Gemeindemitglied frei, Ausstellungen zu machen, die dann bei der Prüfung durch den Gemeindeausschuß in die Beratung einzubeziehen sind.

Die Bedürfnisse der Gemeinde sind nun zunächst durch regelmäßige Einkünfte zu bedecken. Soweit diese nicht ausreichen, steht den österreichischen Gemeinden das Recht zu, öffentliche Gemeindesteuern zu beschließen, die unter dem besonderen Namen der Umlagen zusammengefaßt werden. Diese sind verschiedener Art:

1. Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, nämlich zur Hauszinssteuer, Hausklassensteuer, Grundsteuer und Erwerbsteuer[1];

2. Zuschläge zu der staatlichen Verzehrungssteuer (Oktroi) in jenen Gemeinden, wo es eine solche gibt, wie in den großen Städten;

3. Dienste der Gemeindemitglieder für bestimmte Gemeindeerfordernisse. Das trifft natürlich nur bei ländlichen Gemeinden zu, wo auf solche Weise Weg-, Straßen-, Brückenbauten und dergleichen mehr für die Gemeinde geleistet werden;

4. besondere Gemeindesteuern und Abgaben.

Die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern sind in der Regel gleichmäßig auf alle die vorgenannten vier Steuern umzulegen[2]. Hierbei bleiben Staatsbedienstete, Militärpersonen, Priester und Schullehrer von solchen Zuschlägen kraft gesetzlicher Bestimmung frei. Für die Kosten von Neuerwerbungen und Unternehmungen der Gemeinde sowie zur Tilgung und Verzinsung der hierzu erforderlichen Anleihen können Steuerzuschläge nur dann *besonders* beschlossen werden, wenn drei Viertel der Wählerschaft, die mindestens drei Viertel der gesamten, in der Gemeinde vorgeschriebenen Staatssteuern entrichten, sich zustimmend

[1] Die Personaleinkommensteuer ist gemäß dem mit dem Steuerreformgesetz von 1896 verbundenen gesetzlichen Finanzplan und infolge Verzichtes der Kronländer von der Auflegung von Landes- und Gemeindezuschlägen ausgenommen, wofür den Ländern bestimmte Überschüsse aus dem Ergebnis der Personaleinkommensteuer vom Staate überwiesen werden. Diese Regelung hat bis inklusive 1909 Gültigkeit.

[2] Auch gleichmäßig auf alle Gemeindeangehörigen und Gemeindegenossen, sowie Forensen. Allerdings ist eine gewisse territoriale Differenzierung für Ortschaften innerhalb der Gemeinde durch das Gesetz ermöglicht. § 75 bestimmt: „Es können jedoch Ausgaben für Einrichtungen, die nur dem Orte und seinen Bewohnern nützen können, wie z. B. für öffentliche Brunnen und Wasserleitungen für den Ort, für Straßenbeleuchtung, für Pflasterung usw., ferner für Dienstverrichtungen, die nur im Interesse des Ortes liegen, z. B. für den Nachtwächter im Orte, nur auf jene direkten Steuern aufgestellt werden, welche von dem im Orte selbst gelegenen Hausbesitze, von den im Orte selbst betriebenen Gewerbeunternehmungen und von dem Einkommen der Ortsbewohner entrichtet werden."

dafür erklären. Diese Bestimmung ist aber selten praktisch geworden und so gut wie vollständig auf dem Papier geblieben.

Die Zuschläge zu Verzehrungssteuern dürfen nur so auferlegt werden, daß sie den Verbrauch der betreffenden Waren, aber nicht ihre Produktion und den Handelsverkehr treffen[1].

Die Gemeinde ist überhaupt nur innerhalb sehr enger Grenzen befugt, Zuschläge zu direkten und indirekten Steuern zu beschließen. In ersterem Falle können Gemeindezuschläge vom Gemeindeausschusse nur bis zu 10 %, im zweiten nur bis zu 15 % der staatlichen Steueransätze frei beschlossen werden. Was darüber hinausgeht, bedarf der Bewilligung durch das höhere autonome Verwaltungsorgan, den Landesausschuß, in einzelnen Fällen auch noch der Zustimmung der staatlichen Landesregierungsbehörde. Bei Steigerungen über 50 %, respektive 80 % bedarf es sogar eines Beschlusses des Landtages und der kaiserlichen Genehmigung[2].

Die besonderen Gemeindesteuern haben sich nun in Österreich nicht allzu kräftig entwickelt, denn es liegt in der ganzen Geschichte des österreichischen Finanzwesens begründet, daß der Staat selbst schon die steuerlich nutzbaren Einkommenquellen soweit nur möglich für sich mit Beschlag belegt hat. Dennoch sind sie sehr mannigfaltig geartet. Als praktisch wichtigste selbständige Gemeindesteuern erscheinen die innerhalb des Gemeindegebietes selbständig eingehobenen Verbrauchssteuern von Bier, Wein und Branntwein, die neben den staatlichen und Landessteuern dieser Art den Konsumenten belasten. In einzelnen Kronländern kommt eine selbständige Mietzinssteuer vor, die die Mieter von sämtlichen Mietobjekten entrichten. Vorarlberg kennt eine besondere Vermögenssteuer, Tirol eine kommunale Fleischsteuer. Ferner sind unter den selbständigen Gemeindesteuern inbegriffen gewisse Luxussteuern, wie Hundesteuer, Tanzmusiklizenzen, weiters verschiedenartige Gebühren, wie Marktgelder, Bürgerrechtstaxen, Gebühren für Benützung von Gemeindeanstalten, endlich Strafgelder usw. Die Einführung jeder solchen neuen

[1] Dies ist ausdrücklich durch den Art. XV des Reichs-Gemeindegesetzes statuiert.

[2] Vgl. die instruktive Tabelle bei Mischler, Artikel „Gemeindehaushalt", loc. cit., S. 737. Vgl. ferner die Statistik der Gemeindefinanzen im „Statistischen Jahrbuch der autonomen Verwaltung", herausgegeben von der statistischen Zentralkommission Band I bis V; sowie die von Robert Meyer in seinem Artikel „Finanzwesen" (Österreichisches Staatswörterbuch, II. Aufl., S. 101) verzeichnete Literatur. Die Bewilligung der höheren Zuschlagsprozente ist durch die tatsächliche Gestaltung der österr. Gemeindefinanzen längst in allen Kronländern fast ausnahmslos zu einer Formalität geworden.

Steuer oder die Erhöhung einer bereits bestehenden selbständigen Gemeindesteuer kann immer nur durch ein vom Landtage zu beschließendes Gesetz erfolgen.

Die Einhebung der Umlagen, respektive Zuschläge erfolgt stets im Zusammenhang mit den betreffenden Staatssteuern und zwar entweder durch die staatlichen Steuerorgane selbst, worauf die entsprechenden Gesamtbeträge den Gemeinden überwiesen werden, oder durch die Gemeinden, die dann als Organe der staatlichen Steuerverwaltung fungieren und als solche die dem Staate gebührenden Steuersummen an die Steuerämter abliefern. In den Städten mit besonderem Statut besorgt die Gemeinde durch eine Abteilung ihres Magistrats das ganze, sonst unter Leitung der staatlichen Bezirksbehörde von den landesfürstlichen Steuerämtern besorgte Geschäft der Steuereinhebung. Für selbständige Gemeindesteuern können aber auch besondere kommunale Steuerorgane bestellt werden.

Zur Einbringung der fälligen Gemeindeumlagen dient das Mittel der sogenannten politischen Exekution, d. h. der unmittelbaren Exekution durch die staatlichen Organe, gerade so wie für die Eintreibung der Staatssteuern[1].

Was schließlich das Gemeindekreditwesen betrifft, so ist der Hauptgrundsatz der, daß die Autonomie der Gemeinde auch auf diesem Felde außerordentlich eingeschränkt ist. Die Aufnahme eines Darlehens oder die Übernahme einer Haftung, wenn der Betrag des Darlehens oder der Haftung mit Hinzurechnung der bereits bestehenden Schulden die Jahreseinkünfte der Gemeinde und bezüglich der Gemeindeanstalten übersteigt, ist an die Genehmigung des höheren autonomen Verwaltungsorgans, des Landesausschusses, gebunden. Dagegen ist zu jeder bleibenden Belastung ohne Rücksicht auf die Summe, wie bei Aufnahme einer Hypothek auf unbewegliches Gemeindeeigentum oder Verpfändung von Gemeindeeigentum, die Genehmigung des höheren autonomen Organs stets erforderlich.

6. Die Aufsicht über die Gemeinden.

Die Stellung der österreichischen Gemeinde innerhalb der gesamten Verfassungs- und Verwaltungsorganisation Österreichs, deren Eigentümlichkeit durch das Prinzip der Autonomie bezeichnet wird, bringt auch eine diesem Prinzip entsprechende Gestaltung der höheren Aufsicht über

[1] Vgl. Art. „Steuerexekution" im Österreichischen Staatswörterbuch, 1. Aufl., III. Band; S. 1151 ff. Freiberger, Handbuch der österreichischen direkten Steuern, 2. Aufl., S. 572 ff.

die Gemeindeverwaltung notwendig mit sich. Wir haben bisher gesehen, daß diese „Autonomie" das Prinzip wahrhaft freier kommunaler Selbstverwaltung vor allem in zwei Richtungen grundlegend zum Ausdruck bringt: erstens in der Feststellung, daß nicht nur die freie Besorgung der korporationswirtschaftlichen Interessen der Gemeinde, sondern ebenso die Erfüllung der wichtigsten Funktionen der öffentlichen Lokalverwaltung überhaupt als ein Recht der Gemeinde anerkannt wird, zweitens darin, daß die Führung dieser Verwaltung durch die Gemeinde ausnahmslos mittelst solcher Organe zu geschehen hat, die streng nach dem Repräsentativprinzip aus der Mitte der Gemeindemitglieder gebildet, respektive erwählt werden. Und es ist weiter zur Klarheit gebracht worden, daß diese Freiheit der österreichischen Gemeinde nach dem Willen der Gesetzgebung vor allem darin besteht, daß Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung prinzipiell als „staatsfreie Sphären" des öffentlichen Lebens erscheinen, d. h. befreit sind von der Beeinflussung und Bevormundung durch die Regierungsbehörden und Regierungsverordnungen, durch Befehle irgendeines, dem zentralisierten Machtapparat des Staates angehörigen Willensträgers.

So streng nun dieses Prinzip in der österreichischen Gemeinde durchgeführt ist, so kann doch kein Zweifel darüber bestehen, daß diese ganze Organisation der freien Gemeinde im Staate doch mindestens mit einigen, wenn auch noch so freibeweglichen Gelenken in den Gesamtorganismus der Staatsregierung und Verwaltung eingefügt sein muß. Von vornherein erscheint nun dabei ein bestimmtes Moment. Wie schon hervorgehoben, ist der Begriff der Autonomie in Österreich nicht mit dem Begriff kommunaler Selbstverwaltung und überhaupt nicht als rein administrativer Begriff zu erschöpfen: er findet einen weit stärkeren, staatsrechtlich bedeutsamen Ausdruck in der Stellung, die die Kronländer in Österreich seit Beginn des konstitutionellen Lebens tatsächlich und rechtlich gewonnen haben. Die Autonomie der Kronländer, in der sich die Selbstgesetzgebung der Landtage in sehr eigenartiger Weise mit der Selbstverwaltung vereinigt, wie sie durch den Landtag und dessen permanentes Organ, den Landesausschuß, geführt wird, bot nun das Mittel, jene staatsfreie Sphäre kommunaler Verwaltung in Österreich auch nach obenhin weiter auszudehnen. Dies geschieht, indem jenes Maß tatsächlicher administrativer Überwachung, das auch die österreichische Gemeindegesetzgebung für unerläßlich erachtet, hier nicht dem „Staate", d. h. dem unmittelbar das staatliche Imperium repräsentierenden zentralisierten Beamtentum übertragen wurde, sondern eben jener höheren, im vollen

Sinne des Wortes autonomen Körperschaft, wie sie sich in dem „Lande" und dessen repräsentativen Organen bietet.

Damit bleibt für die Unterordnung der Gemeinde unter die Regierungsbehörden nur noch ein Anknüpfungspunkt: es ist in einem Einheitsstaate selbstverständlich, daß auch die Gemeinde ausnahmslos unter die Macht der Staats- und Landesgesetze gestellt sein muß, und daß ausschließlich der Staat durch seine unmittelbaren Organe, die politischen Behörden, die Gesetzlichkeit auf dem ganzen Gebiete des kommunalen Lebens überwachen und gegen Gesetzesverletzungen Abhilfe schaffen muß. Diese an und für sich nicht diskretionäre, sondern auf die Auslegung des Rechtes beschränkte Funktion der staatlichen Behörden ist nun seit der Einsetzung eines Verwaltungsgerichtshofes selbst wieder unter die Kontrolle wirklich richterlicher Jurisdiktion gestellt, und damit ist das Band, das den Staat als Aufsichtsorgan mit den Gemeinden verknüpft, in seinem streng rechtlichen Charakter nur noch verstärkt worden.

Die doppelte Aufsicht über die Gemeinden, die für die österreichische Gemeindeverfassung so charakteristisch und zugleich in deren Hauptgedanken wohl begründet ist, gestaltet sich nun, in Kürze dargestellt, folgendermaßen:

A. Die autonome Oberinstanz.

1. Die Vermögens- und Finanzverwaltung der Gemeinde ist unter die autonome Oberaufsicht des Landesausschusses gestellt. Ihm obliegt die Überwachung der Gemeindeverwaltung dahin, daß das Stammvermögen und Stammgut der Gemeinden und ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werden. Der Landesausschuß kann zu diesem Ende Aufklärungen und Rechtfertigungen von den Gemeinden verlangen und durch Absendung von Kommissionen Erhebungen an Ort und Stelle veranlassen. Ihm kommt es in Handhabung dieses Aufsichtsrechtes zu, erforderlichenfalles die entsprechende Abhilfe zu treffen[1].

In letzterem Satze liegt die weitestgehende Befugnis der aufsichtführenden Körperschaft. Sie vermag auf Grund dieser Bestimmung, wie Brockhausen treffend bemerkt, wenn nötig, auch die Verwaltung der Ge-

[1] § 86 der Landes-Gemeindeordnungen. Treffend weist Brockhausen a. a. O. S. 199 darauf hin, daß hier, obgleich die Staatsverwaltung eigentlich von der Aufsicht über die Vermögensverwaltung ausgeschlossen ist, ihr doch eine solche zusteht, insoferne eben durch eine Handlung der Gemeinde die gesetzliche Vorschrift der Erhaltung des Stammvermögens verletzt wird. Daß sich aus dieser Doppelverwaltung, die das Gleiche von verschiedenen Rechtsideen her anstrebt, notwendig Reibungen und Schwierigkeiten ergeben müssen, liegt auf der Hand.

meinde an deren Stelle selbst auszuüben. Allerdings nur insoweit, als es sich um Erhaltung des Stammgutes der Gemeinde handelt. Auch der höheren Gemeinde gegenüber bleibt die Autonomie der Ortsgemeinde in der sonstigen Vermögensverwaltung durch das Gesetz unangetastet, insoweit jene Voraussetzung der Gefährdung des Stammgutes nicht zutrifft.

In einer bestimmten Anzahl von Fällen geht die Befugnis der Obergemeinde allerdings weiter. Beschlüsse des Gemeindeausschusses unterliegen nämlich ausdrücklicher Genehmigung durch das oberste Landesverwaltungsorgan außer in den schon oben genannten Fällen der Vereinigung und Trennung von Ortsgemeinden sowie der Änderung ihrer Grenzen noch bei folgenden, die Finanzgebarung] der Gemeinde betreffenden Akten der Gemeindeverwaltung:

a) wie schon oben bemerkt, bei Bewilligung höherer Zuschläge zu den Staatssteuern;

b) bei Veräußerung, Verpfändung oder bleibender Belastung einer zum Stammvermögen der Gemeinde oder ihrer Anstalten gehörigen Sache;

c) bei Verteilung eventueller Jahresüberschüsse unter die Gemeindemitglieder;

d) bei Aufnahme eines Darlehens oder Übernahme einer Haftung, wenn der Betrag des Darlehens oder der Haftung mit Einrechnung der bereits bestehenden Schulden die Jahreseinkünfte der Gemeinde übersteigt[1].

Nur so weit diese ausdrücklichen Bestimmungen gehen, ist die Handlungsfähigkeit der Gemeinde ex lege ausgeschlossen. Innerhalb der durch den Ausdruck „Überwachung" bezeichneten Rechtssphäre, also auch bei vorübergehenden Belastungen oder Verpfändungen des Gemeindevermögens und dergleichen mehr, besitzt der Landesausschuß wohl das Mittel, solchen, das Stammgut schädigenden Handlungen der Gemeinden vorzubeugen, wenn er rechtzeitig Kenntnis von ihnen erlangt; schließt die Gemeinde aber die betreffenden Rechtsgeschäfte früher ab, so sind sie weder ungültig, noch auch ist dem aufsichtführenden Organ die Möglichkeit gegeben, die Akte der Gemeinde umzustoßen.

Dabei darf aber allerdings nicht übersehen werden, daß alle diese Befugnisse der aufsichtführenden Obergemeinde mit ihrer strengen Beschränkung auf Erhaltung des Stammgutes die praktisch so notwendige höhere Aufsicht über Nützlichkeit und Zweckdienlichkeit der kommunalen

[1] Die privatrechtlichen Folgen des Zuwiderhandelns gegen diese Vorschriften sind für die Gemeinde Nichtigkeit des betreffenden Rechtsgeschäftes. Die öffentlichrechtlichen Folgen sind jene, die das Gesetz mit Übertretung des Wirkungskreises überhaupt verknüpft. Siehe unten S. 129 ff.

Vermögensverwaltung vollständig vermissen lassen. Von diesem Gesichtspunkte tritt die Unfruchtbarkeit dieser rein negativen Tutel über die Ortsgemeinden in aller Deutlichkeit hervor. Daß übrigens auch der peremptorische Schutz der kommunalen Vermögensinteressen in den Fällen der ausdrücklichen Genehmigung nur rein negativer Art ist und überdies wegen der Freiheit des Aufsichtsorgans, von diesem Veto beliebigen Gebrauch zu machen, auch leicht zu unbegründeten Hemmungen der Gemeindewirtschaft führen kann, darauf hat besonders Brockhausen mit vollem Recht hingewiesen.

2. Der Landesausschuß entscheidet ferner über alle „Berufungen gegen Beschlüsse des Gemeindeausschusses in sämtlichen der Gemeinde nicht vom Staate übertragenen Angelegenheiten".

So groß nun hier die Tutel des Landesausschusses als Aufsichtsorganes über die Gemeinden dem Buchstaben des Gesetzes nach erscheint, so ist sie doch in der Praxis dadurch wesentlich verringert und abgeschwächt, daß der Landesausschuß von seinem höheren Entscheidungsrechte nur auf Berufung seitens der Parteien Gebrauch machen kann. Jede der Aufsicht dienende Initiative der Obergemeinde ist dadurch so gut wie ausgeschlossen.

Diese Bestimmung bezeichnet die umfassendste und tiefstgreifende Möglichkeit der Einmischung des höheren autonomen Verwaltungsorganes in den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde. Ihre Befugnis unterliegt keiner Einschränkung, wo nicht eine solche durch das Gesetz aufgestellt ist, wie z. B. im Falle der Gemeindebeschlüsse über Verleihung der Gemeindeangehörigkeit. Daß diese so weitgehende Befugnis, den Willen der Gemeinde aufzuheben und durch den der höheren Körperschaft zu ersetzen, eigentlich dem Wesen der Autonomie widerspricht, hat Brockhausen mit großer Feinheit bemerkt: und ebenso sicher ist es, daß hier die vom Gesetze verfügte Nebeneinandersetzung der Berufung an den Landesausschuß und an die Staatsbehörde deshalb ein Irrtum und ein Verstoß gegen den Geist des österreichischen Gemeindegesetzes ist, weil es sich im ersteren Falle ja um die „eigenen" Angelegenheiten der Gemeinde handelt, zu der der Landesausschuß in keinem Rechtsverhältnis steht, während im letzteren Falle der Staat nur über Angelegenheiten urteilt, die im Grund seine Angelegenheiten sind, in denen die Gemeinde nur als sein Delegat zu handeln hat[1].

3. Der Landesausschuß übt eine disziplinare Aufsicht über die Mit-

[1] Vgl. Brockhausen, S. 210 ff.

glieder des Gemeindevorstandes, nimmt sie in Ordnungsstrafen bei Verletzung der Geschäfte des selbständigen Wirkungskreises. Bei grober Verletzung oder fortdauernder Vernachlässigung ihrer Pflichten können solche Gemeindeorgane im Einverständnis mit dem Landesausschuß von der Regierungsbehörde ihres Amtes enthoben werden.

In diesem Falle ist also ein Zusammenwirken der höheren staatlichen Verwaltungsorgane mit den autonomen statuiert, wie es mit der Doppelstellung der Gemeinde in ihrer Unterordnung unter die Oberaufsicht des Landes einerseits, des Staates anderseits natürlich gegeben erscheint. Es bedarf daher zum vollen Verständnis dieser Bestimmungen doch noch vorher einer Übersicht über das selbständige Aufsichtsrecht der staatlichen Behörden gegenüber den Gemeinden und den Gemeindeorganen.

B. Die Staatsaufsicht.

Die Staatsverwaltung übt das Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahin, daß dieselben ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und nicht gegen die bestehenden Gesetze vorgehen, und zwar wird dieses Aufsichtsrecht von der politischen Bezirksbehörde geübt[1]. Zum Zwecke der Ausübung des Aufsichtsrechtes kann die unterste politische Behörde die Mitteilung der Beschlüsse des Gemeindeausschusses verlangen. Überdies hat die Regierungsbehörde jederzeit das Recht, einen Beamten abzuordnen, der den Sitzungen des Gemeindeausschusses oder Gemeinderates anwohnen und daselbst das Wort ergreifen, also auch auf die Abstimmung und Beschlußfassung einen unmittelbaren Einfluß üben kann. Dem Gemeindevorsteher gegenüber besitzt die Behörde in betreff der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises ein Recht auf Information dadurch, daß § 50 der Landes-Gemeindeordnungen sagt: „Der Gemeindevorsteher hat die Geschäfte in der durch das Gesetz oder die Behörde vorgezeichneten Weise zu besorgen."

[1] Vgl. Art. XVI des Reichs-Gemeindegesetzes und §§ 91—96 der Landes-Gemeindeordnungen. — Zum Verständnis der Kompetenzen in der inneren Verwaltung Österreichs diene folgende Bemerkung. Dem Aufbau der Selbstverwaltungskörperschaften — Gemeinde, Bezirk, Land — steht als ein zweites geschlossenes System der inneren Verwaltung die Organisation der staatlichen Lokal- und Zentralverwaltung des Innern, der sogenannten politischen Behörden, gegenüber; diese ist gleichfalls dreifach gegliedert. Die unterste Instanz ist die Bezirkshauptmannschaft, die mittlere die Statthalterei (Landesregierung), die oberste das Ministerium des Innern. Diese drei Instanzen sind selbstverständlich vollständig bureaukratisch organisiert und übereinandergesetzt, so daß Beschwerden gegen Entscheidungen der unteren Instanz in der Regel zunächst an die Mittelinstanz oder Landesregierung und zuletzt an das Ministerium gehen.

Die Handhabung des staatlichen Aufsichtsrechtes gestaltet sich nun folgendermaßen:

1. Wenn der Gemeindeausschuß Beschlüsse faßt, die seinen Wirkungskreis überschreiten oder gegen die bestehenden Gesetze verstoßen, so ist die politische Bezirksbehörde berechtigt und verpflichtet, die Vollziehung solcher Beschlüsse zu untersagen, wogegen der Rekurs an die Landesregierung offensteht.

Also nur dann kann die Staatsaufsicht eingreifen, wenn ein Beschluß vorliegt; doch kann weder die Fassung dieses Beschlusses verhindert werden, selbst nicht durch den etwa in der Sitzung anwesenden Regierungskommissär, noch kann die Staatsbehörde gegen die vor ihrem Einschreiten durch Vollziehung des Beschlusses geschaffene Tatsache etwas ausrichten. Beschlüsse, die einer Vollziehung nicht bedürfen oder gar dazu untauglich sind, wie z. B. Resolutionen des Gemeindeausschusses oder rein negative Beschlüsse, können von diesem Sistierungsrecht der Staatsbehörde überhaupt nicht getroffen werden.

Es stellt sich also bei näherer Betrachtung heraus, wie Brockhausen zutreffend ausführt[1], daß in Wahrheit das Untersagungsrecht der politischen Behörden sich im Falle von Gesetzwidrigkeiten nicht gegen den Ausschuß oder dessen Beschlüsse, sondern vielmehr gegen den Gemeindevorsteher und die Durchführung der beschlossenen Maßregel richtet. Wohl aber muß beachtet werden, daß sich dieses Verbotsrecht der Staatsaufsicht gegenüber Gesetzesverletzungen auf die ganze Tätigkeit der Gemeinde, auch auf den selbständigen Wirkungskreis, erstreckt. Daraus ergibt sich die Möglichkeit eines Konfliktes mit der autonomen Obergemeinde, dem Lande, das seinerseits den im selbständigen Wirkungskreis gefaßten Beschluß für gesetzmäßig erklären kann. Im Hinblick auf diese Möglichkeit bestimmen denn auch die Landes-Gemeindeordnungen, daß die autonomen Aufsichtsorgane von Sistierungen der Gemeindebeschlüsse seitens der Bezirksbehörde zu verständigen sind. Aber eine Kooperation der beiden Aufsichtsorgane über die Gemeinden, des staatlichen und des autonomen, im Falle von Sistierungen ist doch nirgends vorgeschrieben.

2. Neben dem Sistierungsrechte hat die politische Bezirksbehörde das Recht, in Fällen, in denen sich die Gemeinde weigert, gesetzlich ihr obliegende Leistungen oder Verpflichtungen zu erfüllen, auf Kosten und Gefahr der Gemeinde die erforderliche Abhilfe zu treffen.

---

[1] A. a. O. S. 165.

Dieses wohl kräftigste Mittel staatlichen Eingreifens in die Gemeindeverwaltung gilt abermals sowohl für den selbständigen wie für den übertragenen Wirkungskreis. Aber auch dieses Mittel richtet sich nur gegen den Gemeindevorstand, und auch hier ist die strenge Voraussetzung die in der grundlegenden Bestimmung des Reichs-Gemeindegesetzes festgelegte Norm, daß — im vorliegenden Falle durch Unterlassungen — ein Gesetz verletzt werde[1]. Immerhin bot diese Bestimmung noch genügenden Raum zu Befürchtungen, es könnten damit Einschränkungen der Gemeindeautonomie vorgenommen werden. Aus diesem Grunde haben dann die einzelnen Landes-Gemeindeordnungen durch Zusätze verschiedener Art und Abänderungen die Befugnisse der aufsichtführenden Behörde wesentlich eingeengt. Zu diesem Zwecke wird z. B. in der krainischen Gemeindeordnung eine Abhilfe durch die staatliche Bezirksbehörde im Bereiche des selbständigen Wirkungskreises nur dann gestattet, wenn Gefahr im Verzuge ist; sonst bedarf es der Verfügung der Landesstelle und des Einvernehmens mit dem Landesausschusse. Ähnliche Bestimmungen finden sich in der istrianischen, niederösterreichischen, oberösterreichischen Gemeindeordnung u. a. m.

3. Überdies hat die politische Bezirksbehörde auch das Recht, insofern es sich nicht um Beschlüsse des Gemeindeausschusses handelt, die innerhalb des selbständigen Wirkungskreises gefaßt werden, über Beschwerden von Parteien gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes zu entscheiden, wenn durch diese bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden (§ 93 Reg.-Vorl.). In allen dem übertragenen Wirkungskreise angehörigen Angelegenheiten geht die Beschwerde ausnahmslos an die politische Bezirksbehörde und die weiteren Instanzen der staatlichen Verwaltung.

Diese Berufungskompetenz der staatlichen Aufsichtsbehörden betrifft also nicht Verfügungen des Gemeindevorstandes, die den Vollzug von Ausschußbeschlüssen im Bereiche des selbständigen Wirkungskreises zum Gegenstande haben. Dagegen ist es ebenso nur eine Folge des ganzen Gedankenganges der Gemeindeordnung, daß im übertragenen Wirkungs-

[1] Der hier in Betracht kommende Paragraph 94 der Regierungsvorlage, der dann mit geringfügigen Variationen in die Landesgemeindeordnungen übergegangen ist, lautet: „Wenn der Gemeindeausschuß (Gemeinderat) es unterläßt oder verweigert, die der Gemeinde gesetzlich obliegenden Leistungen und Verpflichtungen zu erfüllen, so hat die politische Bezirksbehörde auf Kosten und Gefahr der Gemeinde die erforderliche Abhilfe zu treffen". Über die Lücken, die hier trotz der scheinbar weiten Fassung bestehen, vgl. Brockhausen, a. a. O. S. 371 ff.

kreise die staatliche Aufsichtsbehörde unbedingt Berufungsinstanz für alle Beschwerden bildet. Was nun tatsächlich noch als Erweiterung der Kompetenz der staatlichen Berufungsinstanz hinzutritt, ist im wesentlichen die Erledigung von Beschwerden gegen ortspolizeiliche Verfügungen des Gemeindevorstandes, die eben in der Regel nicht auf Beschlüssen des Gemeindeausschusses beruhen, sondern für die der Gemeindevorsteher ausschließlich die Verantwortung trägt.

4. Endlich hat die politische Behörde ein disziplinares Strafrecht gegenüber den Gemeindevorstehern, insofern sie sich der Pflichtverletzung in Geschäften des übertragenen Wirkungskreises schuldig machen. Sind diese Pflichtverletzungen so beschaffen, daß die staatlichen Behörden die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises dem Gemeindevorsteher ohne Gefährdung des öffentlichen Interesses nicht weiterhin überlassen zu können glauben, und muß deshalb zur Besorgung dieser Geschäfte ein anderes Organ bestellt werden, so hat die Gemeinde die mit dieser Bestellung verbundenen Kosten zu tragen. Als schärfstes Mittel der Staatsverwaltung gegen Gemeinden besteht das Recht der Landesregierung (Statthalterei), die Gemeindevertretung als Ganzes aufzulösen. (§ 96 der Reg.-Vorl.) Binnen sechs Wochen nach der Auflösung muß allerdings die Neuwahl ausgeschrieben werden. In der Zwischenzeit hat die politische Bezirksbehörde im Einverständnis mit dem Bezirksausschusse (Landesausschuß) die erforderlichen Maßregeln zu treffen. So ist dieses letzte und kräftigste Mittel der aufsichtführenden Staatsverwaltung gegenüber den Gemeinden wenigstens insoweit auch an die Mitwirkung der autonomen Obergemeinde geknüpft, als deren ausdrückliches Einverständnis bei der interimistischen Ersetzung kommunaler Verwaltung durch die des entsendeten staatlichen Organes gefordert wird.

Dies ist nun der Ort, an die schon oben angeführten Bestimmungen über die disziplinäre Aufsicht des Landes über die Gemeinden zu erinnern [1]. Das entscheidende Moment dabei ist, daß in leichten Fällen die Befugnisse des Landesausschusses (§ 89 Reg.-Vorl.) mit denen der staatlichen Bezirksbehörde (§ 95 Reg.-Vorl.) fast wörtlich übereinstimmen, daß dagegen diese beiden nebeneinanderlaufenden Disziplinargewalten — des Staates und des Landesausschusses — in ernsteren Fällen in sehr bezeichnender Weise voneinander abweichen. Im ersteren Falle verfügt das Gesetz: „Die politische Behörde ist berechtigt, Gemeindevorsteher,

[1] Vgl. oben S. 128*, ferner § 89 der Regierungsvorlage. Brockhausen, a. a. O. S. 191.

die ihre Pflicht in Geschäften des übertragenen Wirkungskreises verletzen, mit Ordnungsstrafen bis zu 20 Gulden zu belegen. Sind diese Pflichtverletzungen so beschaffen, daß die Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises dem Gemeindevorsteher ohne Gefährdung des öffentlichen Interesses nicht weiterhin belassen werden kann, und muß deshalb zur Besorgung dieser Geschäfte ein anderes Organ bestellt werden, so hat die Gemeinde die mit dieser Bestellung verbundenen Kosten zu tragen." Der Landesausschuß hingegen hat bei gröberer Verletzung oder fortdauernder Vernachlässigung der Pflichten seitens der Mitglieder des Gemeindevorstandes das Recht, dieselben durch die politische Landesstelle mit seinem Einverständnis ihres Amtes entsetzen zu lassen. Daß dabei die autonome Oberbehörde das eigentliche entscheidende Element ist und nicht die Staatsbehörde, geht, wie Brockhausen bemerkt, schon aus der Fassung der Gesetzesstelle sowie daraus hervor, daß die Staatsbehörde allein selbst bei schweren Pflichtverletzungen des Gemeindevorstehers nicht berechtigt ist, ihn disziplinär seines Amtes zu entsetzen.

Während also die staatliche Aufsichtsbehörde in letzterem Falle nicht mehr tun kann, als ein anderes Organ an Stelle des Gemeindevorstehers mit den betreffenden Verwaltungsaufgaben zu betrauen, kann auf Antrag des Landesausschusses nicht bloß der Gemeindevorsteher, sondern jedes Mitglied des Gemeindevorstandes im Falle solcher schweren Verletzungen des selbständigen Wirkungskreises des Amtes entsetzt werden. So gehen in diesem, der Inititative der autonomen Obergemeinde reservierten Gebiete deren Aufsichtsbefugnisse zweifellos weiter als die der Staatsverwaltung im anderen Falle, wo es sich bloß um die Besorgung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt.

Anderseits kann eine solche Amtsentsetzung doch wieder nur durch die staatliche Behörde ausgesprochen werden, allerdings stets nur auf Antrag der autonomen Obergemeinde. Es sind demnach die beiden, aus verschiedenen Rechtsgründen entspringenden Disziplinargewalten in ihrer Wirkung und Ausdehnung verschieden, entsprechend den fundamental verschiedenen Rechtsstellungen von Staat und Land gegenüber der Gemeinde, wie das österreichische Gemeinderecht sie festsetzt. In dieser Hinsicht ist auch bezeichnend, daß der höheren aufsichtführenden Gemeinde, dem Lande, das Recht der Ersatzausführung oder des subsidiären Eintretens an Stelle der säumigen oder pflichtwidrig sich verhaltenden Gemeindevertretung nicht zusteht.

Immerhin wird für die praktische Verwaltung durch das erforderliche Zusammenwirken von Staat und Land bei Ausübung der Disziplinar-

gewalt des Landesausschusses die notwendige Einheit der Verwaltung bei Ausübung dieses wichtigen, in die Autonomie einschneidenden Rechtes im großen und ganzen gewahrt. Allerdings läßt sich doch nicht verkennen, daß in der rechtlichen und tatsächlichen Gestaltung der Oberaufsicht über die kommunale Verwaltung eine der nachteiligsten Konsequenzen der doktrinären Auffassung von der „Autonomie" der Gemeinde im österreichischen Rechte zu erblicken ist. Trotz der vielfach gegliederten Aufsichtsbefugnisse von Land und Staatsverwaltung fehlt es an den entsprechenden gesetzlichen Handhaben für eine positive, die Verwaltungsinteressen der Bevölkerung schützende und fördernde Inspektion der kommunalen Tätigkeit. Und so ist auch in der Praxis das Institut der Oberaufsicht über die Gemeinden in Österreich wenig glücklich ausgebildet worden. An diesem Punkte wird eine Reform der Gemeindeordnung am besten einsetzen können, die bestrebt ist, ohne Verletzung des großen politischen Gutes wirklicher kommunaler Selbstverwaltung einen der Anforderungen unserer Zeit besser angepaßten Organismus der Lokalverwaltung zu schaffen.

Zum Schlusse noch ein Wort über die Rechtskontrolle in dem Verhältnis von Gemeinde und Aufsichtsorgan. Alle vorstehend dargelegten Aufsichtsrechte der höheren Selbstverwaltungskörper einerseits, der staatlichen Behörden anderseits gegenüber den Gemeinden sind selbst wieder, soweit Rechtsfragen in Betracht kommen, unter die richterliche Autorität des Verwaltungsgerichtshofes, respektive des Reichsgerichtes gestellt. Darin liegt für die Gemeinden ein Schutz gegen eine zu weit gedehnte Interpretation der diesen Aufsichtsinstanzen zustehenden Rechte und gegen jede Verletzung der Rechtsgrundsätze der Autonomie der Gemeinde.

Es würde zu weit führen, hier im einzelnen auseinanderzusetzen, inwieweit diese oberste Aufsicht über die Gemeinden tatsächlich praktisch ist. In Wirklichkeit ist die politische und administrative Bewegungsfreiheit der österreichischen Gemeinde im großen und ganzen kaum irgendwie ernstlich gehindert und gewiß ist durch die Judikatur der höchsten Gerichte des öffentlichen Rechtes der Rechtsbegriff der Autonomie der Gemeinde nicht einschränkend interpretiert worden. Man kann im allgemeinen wohl sagen: wenn es sich nicht um tatsächliche und schwere Gesetzesverletzungen handelt, ist in Österreich jedes Eingreifen der Regierung und Staatsverwaltung in die Selbstverwaltung so gut wie ausgeschlossen. Die Oberaufsicht des Landes beschränkt sich, praktisch genommen, im wesentlichen auf eine, übrigens auch nicht immer sehr wirksame Tutel über das Vermögen und die Geschäftsgebarung der Gemeinden.

II. Die besonderen Städtestatute[1].

Wie schon oben bemerkt, sind sogleich auf Grund des ersten österreichischen Gemeindegesetzes von 1849 mehrere besondere Städtestatute oder städtische Gemeindeordnungen erlassen worden. Es sind dies die von Wien, Prag, Brünn, Görz und Triest. Auf Grund des Gesetzes von 1862 ist dann die Mehrzahl der bestehenden Statute durch die Landesgesetzgebung erlassen worden. In neuerer Zeit wurde die Verleihung besonderer Städtestatute ziemlich selten; zu den jüngeren und jüngsten gehören die von Trient (1888), Reichenberg (1889) und Klagenfurt (1895). Fast alle diese Statute sind dann durch Einzelgesetze mannigfach abgeändert worden. Wien hat seit dem Landesgesetze vom 24. März 1900 ein vollkommen neues Gemeindestatut und eine völlig neue Gemeindewahlordnung. Und ganz neuerdings hat Brünn, die mährische Landeshauptstadt, ein neues Statut mit Landesgesetz vom 3. Mai 1905 erhalten. Im ganzen gibt es derzeit 33 solcher Städte mit eigenem Statut.

Alle diese speziellen Stadtgemeindeordnungen zeigen nun gewisse gemeinsame Züge sowohl in ihrem Verhältnis zur Staatsverwaltung wie in ihrer Organisation; daneben aber zeigen sie auch untereinander nicht unwesentliche Divergenzen, die vor allem damit zusammenhängen, daß sich in den verschiedenen Epochen der österreichischen Gemeindegesetzgebung, wie sie durch die Gesetze von 1849, 1859 und 1862 bezeichnet werden, die Anschauungen der Regierung über die hier in Betracht kommenden Fragen in einigen Punkten doch wesentlich geändert haben.

Durch die Einrichtung dieser Statute ist nun in einem gewissen Umfange einem der Hauptmängel des österreichischen Gemeinderechtes, abgeholfen, nämlich dem, daß alle Gemeinden, gleichviel ob Dörfer oder Städte, ob kleine oder große Gemeinwesen, prinzipiell gleich behandelt werden. Allerdings ist diese Abhilfe nur in unsystematischer Weise geschaffen, denn immer noch ist eine bedeutende Anzahl von größeren Städten und Industrieplätzen nicht in einer ihren besonderen Verhält-

[1] In den in diesem Abschnitte enthaltenen Ausführungen wird nur ein allgemeiner Überblick über die gemeinsamen Hauptmerkmale der Verwaltungsorganisation der sogenannten Statutarstädte versucht. In den im zweiten Teile nachfolgenden Abhandlungen über die Verwaltung in einzelnen Städten werden sodann die Einzelheiten der Verwaltungsorganisation und die besondere Gestaltung des kommunalen Lebens in den betreffenden Gemeinden ausführlich dargestellt.

nissen entsprechenden Weise organisiert, sondern der allgemeinen Gemeindeordnung unterworfen, wie z. B. die zweitgrößte Stadt Böhmens, Pilsen[1].

Was nun alle diese Städteverfassungen ausnahmslos als ihr wichtigstes administratives Merkmal charakterisiert, ist dies, daß sie eine sogenannte Landesunmittelbarkeit besitzen, d. h. daß zwischen ihnen und den staatlichen sowie autonomen Landesverwaltungsorganen keine Mittelinstanz dazwischensteht[2]. Diese Landesunmittelbarkeit ist nun von geringerer Bedeutung in Hinsicht der autonomen Landesverwaltung, da ja nur in drei Kronländern Bezirksvertretungen existieren; wohl aber besitzt sie ganz besondere Bedeutung mit Bezug auf das System der staatlichen Verwaltungsbehörden. Ihnen gegenüber erscheinen nämlich diese Städte mit eigenem Statut eximiert aus der Verwaltungssphäre desjenigen Organs, das die regelmäßige politische Aufsicht über die Gemeinden führt, nämlich der Bezirkshauptmannschaft. Statt dieser bildet die Landesregierung oder Statthalterei die unmittelbare Oberinstanz über die Statutarstädte des betreffenden Kronlandes, soweit staatliche Aufsicht ihnen gegenüber überhaupt zu Recht besteht.

Diese Exemption aus der Verwaltungssphäre der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden hat aber eine zweite, noch wichtigere Folge: diese nämlich, daß die sonst innerhalb eines Bezirkes allen anderen Gemeinden gegenüber durch die Bezirkshauptmannschaft geübte staatliche Verwaltungstätigkeit für das Gebiet der Statutarstädte unmittelbar der Gemeinde übertragen ist. Auf solche Weise ist der übertragene Wirkungskreis dieser österreichischen Stadtgemeinden im spezifischen Sinne des Wortes weit bedeutender als in allen übrigen Gemeinden. Es ist aber als juristisch bemerkenswert hervorzuheben, daß dieser besondere übertragene Wirkungskreis innerhalb der Gemeinde in diesen Statutarstädten den Kommunalämtern, also dem Gemeindevorsteher und seinen Hilfsorganen, nicht aber der Gemeinde übertragen ist.

Dadurch also, daß in diesen Statutarstädten die Gemeinde die Tätigkeit der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden prinzipiell vollständig ausschließt und ersetzt, ist ihr der ganze Inbegriff der staatlichen Lokalverwaltung, wie sie von den österreichischen Bezirksbehörden geübt wird, übertragen: und zwar sind dies sowohl rein administrative Agenden,

[1] Vgl. unten S. 195—252.

[2] Eine einzige unter den österreichischen Städten ist auch reichsunmittelbar. Es ist dies die Stadt Triest, deren Statut ausdrücklich verfügt, daß sie einem Kronlande gleichgestellt wird; in Triest ersetzt demnach die Gemeindevertretung zugleich den Landtag.

wie Sanitätspolizei, Gewerbepolizei, Steuereinhebung, Meldungswesen usw., als auch die Funktion der gesamten administrativen Rechtsprechung in unterer Instanz[1]. Es ist hier demnach den österreichischen Gemeinden, respektive den von ihnen geleiteten und organisierten Kommunalämtern, unter der Oberleitung des von der Gemeinde frei gewählten Bürgermeisters eine solche Fülle von Verwaltungsbefugnissen gegeben, wie dies wohl in keinem anderen der Großstaaten des Kontinents der Fall ist[2]. Diese administrative Ausnahmestellung wird den österreichischen Stadtgemeinden allerdings dadurch minder angenehm gemacht, daß die sehr bedeutenden Kosten für die Erhaltung des dazu notwendigen, in Städten wie Wien oder Prag ganz gewaltigen administrativen Apparates völlig aus Gemeindemitteln, respektive Gemeindesteuern, bestritten werden müssen.

Sucht man nun aus diesen lokalen Städteordnungen durch Zusammenfassung der allen gemeinsamen Züge das festzustellen, was man das österreichische Munizipalrecht im engeren Sinne nennen könnte, so wird man vorerst die wichtige Tatsache feststellen müssen, daß die Grundsätze und Bestimmungen des allgemeinen österreichischen Gemeinderechtes, wie sie oben dargelegt wurden, auch für die Statutarstädte oder, wie sie vielfach genannt werden, „autonomen" Städte durchweg in voller Geltung stehen. Gemeindemitgliedschaft, Gemeindegebiet, Gemeindevertretung, kommunales Wahlrecht, kommunale Vermögensverwaltung, Wirkungskreis der Kommunen usw., alles das ist in den Statutar-

---

[1] In Österreich ist die administrative Rechtsprechung derart organisiert, daß sie von den Verwaltungsbehörden in der oben geschilderten Gliederung — Bezirkshauptmannschaft, Landesregierung, Ministerium — im Zuge der gesamten Verwaltungstätigkeit besorgt wird. Gegen die endgültige Entscheidung der jeweils letzten Instanz, also der Landesregierung oder des Ministeriums, steht dann der weitere Beschwerdeweg in Rechtssachen an den Verwaltungsgerichtshof offen.

[2] Allerdings ist in den meisten dieser Städte eine Polizeidirektion als ein besonderes staatliches Amt organisiert, dem nebst den staatspolizeilichen Agenden auch noch eine Reihe anderer, sonst von der staatlichen Berirksverwaltungsbehörde geübter Funktionen überwiesen werden, wie z. B. das Paßwesen. In einigen großen Städten ist überdies das Sicherheitspolizeikorps staatlich organisiert und von der Gemeinde unabhängig, wie in Wien und Prag; in anderen großen Städten, wie z. B. Brünn, ist aber auch noch immer die ganze Polizeiwachorganisation und ihr Dienst ein Stück der kommunalen Verwaltung, während dort zugleich eine Polizeidirektion zur Besorgung der staatspolizeilichen Agenden besteht. Der Wirkungskreis solcher Polizeidirektionen ist aber selbstverständlich viel geringer als der etwa der Polizeidirektionen in preußischen Städten. In Österreich haben diese Behörden mit der ganzen in der Gemeindevertretung und ihren Ämtern vereinigten Kommunal- und Lokalverwaltung nichts zu schaffen.

städten prinzipiell geradeso geordnet wie in den übrigen Gemeinden. Im einzelnen gibt es da nun allerdings viele kleinere und größere Abweichungen, Fortbildungen und Ausgestaltungen mancher Institutionen des allgemeinen Gemeinderechtes: aber nirgends ist ein wesentlicher Unterschied gegenüber den anderen, nach allgemeinem Gemeinderecht konstituierten Kommunen zu finden. So ist es begreiflich, daß bei den schnell wachsenden Großstädten die Frage der Vereinigung von Gemeinden besondere Bedeutung hat: ist doch die Einverleibung der Vororte in die Städte der praktisch häufigste Anwendungsfall dieser Bestimmung. Ebenso ist auch, was den Gemeindeverband betrifft, der Begriff des Bürgerrechtes — der zahlreichen bestehenden alten Stiftungen halber — hier wichtiger als in kleinen Gemeinden. Endlich ist in den neuen Statuten die Gemeindewahlordnung weit mehr von dem Begriffe der Gemeindemitgliedschaft gelöst, als dies sonst der Fall ist: die geltenden Statute von Wien und Brünn z. B. zeigen mit ihrer selbst wieder untereinander verschiedenen Bildung der Wahlkörper der Steuerzahler sowie der Angliederung eines Wahlkörpers des allgemeinen Wahlrechtes das Bestreben, den sozialen und politischen Tendenzen der jüngsten Epoche österreichischer Entwicklung entgegenzukommen[1]. In allen diesen Fällen sind aber die prinzipiellen Bestimmungen der Städtestatute trotz aller Verschiedenheiten und Abweichungen im Wesen völlig gleich denen des allgemeinen Rechtes.

Was den Wirkungskreis der Statutarstädte betrifft, so ist das Notwendigste hierüber schon oben auseinandergesetzt worden, daß nämlich hier der übertragene Wirkungskreis einen besonderen Umfang und große Bedeutung hat; ebenso ist mit Nachdruck darauf hingewiesen worden, daß in der dadurch bedingten völlig anderen Gestaltung des Verhältnisses zwischen der Statutargemeinde und der Staatsverwaltung das eigentliche Wesen der besonderen österreichischen Städteorganisation liegt.

Am meisten tritt die Eigenart dieses munizipalen Gemeinderechtes hervor hinsichtlich der Organisation der Gemeindeverwaltung. Gewiß ist auch hier der Grundgedanke der Autonomie, wie ihn das allgemeine österreichische Gemeinderecht aufstellt, vollständig aufrechterhalten; aber die Größe der hier vorliegenden kommunalen Aufgaben, die Bevölkerungszahl und verschiedene andere Umstände machen doch eine etwas mehr

[1] Die Einführung eines Wahlkörpers des allgemeinen Wahlrechtes hat in den betreffenden Städten für diejenigen Gemeindemitglieder, die direkte Steuer zahlen, ein Pluralwahlrecht geschaffen, indem sie nach der Ausübung des Wahlrechtes in einem der ersten drei Wahlkörper dann noch eine zweite Wahlberechtigung in dem vierten Wahlkörper besitzen.

ausgearbeitete Organisation notwendig. Wenn nun auch in diesem Betracht deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Städtestatuten bestehen, so ist auch da das Gemeinsame vorwiegend. Alle Statute konstituieren Gemeindevertretungen, deren Stärke sich entsprechend der Einwohnerzahl sehr verschieden, von 24 bis 165 Mitgliedern (Wien) ergibt[1]. Die ältere Organisation der städtischen Gemeindeverwaltung ist nun die, daß aus dem Schoße der Gemeindevertretung, die gewöhnlich Gemeinderat oder Stadtverordnetenkollegium, oft auch Gemeindeausschuß genannt wird, die Bildung von Komitees vorgeschrieben wird, die nach den einzelnen Hauptzweigen der Gemeindeverwaltung die Beschlüsse der ganzen Gemeindevertretung vorbereiten, kleinere Agenden der Gemeinde auch selbst erledigen. Das neuere System, wie es auch in dem Gemeindestatut von Wien angewendet wird, ist dies, daß aus der Mitte der direkt gewählten Gemeindevertreter eine zweite engere Körperschaft von etwa 20 bis 24 Mitgliedern gebildet wird, deren Teilnehmer auch eine fixe jährliche Entschädigung für Zeit- und Kräfteaufwand erhalten. Dieses engere Kollegium, in Wien und Brünn z. B. Stadtrat genannt, fungiert nun als vorberatendes Organ für alle kommunalen Verwaltungsinteressen sowie auch als definitives Beschlußorgan für eine Reihe minder bedeutender Angelegenheiten[2].

[1] Die Reichshauptstadt Wien zerfällt derzeit in 21 Bezirke, innerhalb deren die Wahlberechtigten in vier Wahlkörper eingeteilt sind; und zwar haben die ersten drei Wahlkörper je 48 Mitglieder des Gemeinderats, der vierte Wahlkörper 21 Mitglieder zu wählen. Die Wahlen erfolgen bezirksweise. Die Mandate sind in den ersten drei Wahlkörpern nach dem Verhältnis der Wähleranzahl des einzelnen Bezirks zur Gesamtzahl der Wähler des gleichen Wahlkörpers in allen Bezirken aufgestellt. Im vierten Wahlkörper wählt jeder Bezirk einen Gemeinderat. Die ersten drei Wahlkörper sind Wahlkörper der Steuerzahler, wobei die Aufteilung der gesamten Steuersumme unter die drei Wahlkörper zwar nicht in so plutokratischem Maße durchgeführt ist wie nach der allgemeinen Gemeindeordnung, aber dennoch den besitzenden Mittelklassen das Übergewicht verleiht. Im vierten Wahlkörper wählen sämtliche großjährigen österreichischen Staatsbürger männlichen Geschlechts, die seit drei Jahren ununterbrochen in Wien ihren Wohnsitz haben. Der gegenwärtigen Wiener Wahlordnung wohnt ein ganz bestimmter politischer Charakter inne, der nur durch eine ausführlichere Gemeindegeschichte Wiens in den letzten zwei Dezennien vollständig erklärt werden könnte. Die Hauptsache dabei ist, daß der untere Mittelstand und die Masse der kleineren Beamten, das in Wien sehr zahlreiche Kleingewerbe und ein Teil der kleingewerblichen Arbeiterschaft seit einem Dezennium die politische Macht besitzen und daher das Wahlrecht, wenn auch in demokratischem Sinne, so doch mit Bedachtnahme auf die Erhaltung ihrer Macht fortgebildet haben.

[2] Das neue Brünner Gemeindestatut zeigt eine z. B. von der Verwaltungsorganisation Wiens wesentlich abweichende Einrichtung. Die Gemeinde wird in

Neben diesen beiden Körperschaften liegt die Leitung der Gemeindeverwaltung überall in den Händen eines Bürgermeisters und seines oder seiner Stellvertreter. Auch in diesen Stadtgemeinden werden die Bürgermeister von der Gemeindevertretung frei gewählt; nur ist hier nach erfolgter Wahl noch ausdrückliche Bestätigung dem Kaiser vorbehalten. Auch hier fehlt jeder Ansatz zu einem Berufs-Bürgermeistertum. Jeder der gewählten Gemeinderäte, welchen Standes und Berufes er immer sei, ist befähigt, zum Bürgermeister oder Vizebürgermeister erwählt zu werden.

Unter der Oberleitung des Bürgermeisters und seiner Stellvertreter fungiert nun der Apparat der Gemeindeämter, der unter dem Inbegriff

ihren Angelegenheiten vom Gemeinderat vertreten. Zur Verwaltung dieser Angelegenheiten sind nach Maßgabe der Bestimmungen der Gemeindeordnung der Gemeinderat und der Stadtrat unter Mitwirkung der Bezirksvorsteher berufen. An der Spitze dieser Vertretungs- und Verwaltungsorgane stehen der Bürgermeister und die beiden Bürgermeisterstellvertreter. Der Gemeinderat besteht aus 57 Mitgliedern, welche von den in der Gemeinde Wahlberechtigten nach den Bestimmungen der Gemeindewahlordnung gewählt werden. Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte zunächst den Bürgermeister, sodann den ersten und einen zweiten Bürgermeister-Stellvertreter. Die Wahl unterliegt der Bestätigung des Kaisers. Die Amtsdauer des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre, die der Bürgermeister-Stellvertreter drei Jahre vom Tage ihrer Beeidigung. Der Stadtrat besteht aus dem Bürgermeister, seinen beiden Stellvertretern, ferner aus zwölf auf die Dauer von drei Jahren vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählten Mitgliedern, dann aus dem mit dem Referat betrauten Beamten, dem Baudirektor und dem Amtsdirektor. Die jeweilig referierenden Beamten des Konzepts-, technischen, Sanitäts- und Veterinärdienstes, dann des Kassa- und Buchhaltungsdienstes müssen zur betreffenden Geschäftsführung nach den für Staatsbeamte des bezüglichen Dienstzweiges geltenden Vorschriften befähigt sein. Der Bürgermeister oder in dessen Verhinderung einer seiner Stellvertreter führt den Vorsitz im Stadtrat und hat bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme. Das Stimmrecht in den Versammlungen des Stadtrats steht ferner auch den gewählten Stadträten, dem jeweilig referierenden Beamten, dem Amtsdirektor und in Bauangelegenheiten auch dem Baudirektor zu. — Hier ist also der Stadtrat mit den leitenden Beamten des Magistrats zu einem, seine einzelnen Mitglieder gleichberechtigenden Kollegium gestaltet. Dem Gemeinderat bleibt es übrigens vorbehalten, den Stadtrat in zwei voneinander gesonderte Abteilungen zu teilen, deren einer nach Tunlichkeit die Geschäfte des selbständigen, deren anderer die des übertragenen Wirkungskreises zuzuweisen sind. Der Gemeinderat wählt für jeden der vier Gemeindebezirke einen Bezirksvorsteher und zwei Bezirksvorsteher-Stellvertreter aus der Mitte der im Bezirke wohnenden wählbaren Gemeindemitglieder zur Unterstützung des Gemeinderates, des Stadtrates sowie des Bürgermeisters. Die Bezirksvorsteher sind berechtigt, den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme anzuwohnen, sind aber auch, wenn es sich um eine wichtige Angelegenheit ihres Bezirkes handelt, der betreffenden Sitzung des Stadtrates und seiner Abteilungen mit beratender Stimme beizuziehen.

des Magistrates als eine große Behörde unter der Leitung eines rechtskundigen Magistratsdirektors und seiner selbstverständlich ebenfalls rechtskundigen Stellvertreter organisiert ist. Dort, wo große Gemeindeunternehmungen bestehen, wie munizipale Gas- und Elektrizitätswerke, Straßenbahnen usw., sind sie als technische und administrative Betriebe selbständig organisiert, durch ihre Oberleitung aber in den Gesamtorganismus des Magistrates eingefügt.

Der Magistrat selbst zerfällt in eine Reihe von Amtsdepartements, die je einen oder mehrere der Hauptzweige der inneren Verwaltung zu bearbeiten haben, wie das Gewerbedepartement, das Armendepartement, Sanitätsdepartement usw. An der Spitze jedes Departements steht ein Magistratsrat oder sonstiger höherer Magistratsbeamter, der gleichfalls rechtskundig sein und die staatliche Verwaltungsprüfung abgelegt haben muß. Daneben gibt es eine Anzahl technischer Beamten, Ingenieure, Ärzte, Sanitätsbeamte, ferner eine besondere Organisation der Rechnungs- und Kassabeamten[1].

Alle Beamten der Gemeinde werden ausschließlich von ihr angestellt, besoldet und entlassen. Sie unterstehen ausschließlich dem Bürgermeister, und in keiner Richtung kommt der staatlichen Zentralverwaltung irgendein Ingerenz auf die kommunale Beamtenschaft zu. Die Gemeinde selbst stellt die allgemeinen Bedingungen für Anstellung, Diensttätigkeit und Pensionierung, überhaupt das ganze Dienstrecht fest, ohne daß der Staatsregierung eine Einmischung in diese normative Tätigkeit der Gemeinde zustünde.

Die ganze Gemeindeverwaltung wird — das gilt insbesondere von dem neuen Wiener Gemeindestatut — unter der uneingeschränkten Oberleitung des Bürgermeisters, zugleich aber unter seiner persönlichen Verantwortung geführt. Die Verantwortung ist eine doppelte: einmal besteht sie — zwar nicht de jure, aber doch de facto — gegenüber der Mehrheit des Gemeinderates, die ihn zum Bürgermeister erwählt hat. Wenn auch der Mangel des Vertrauens dieser Mehrheit für den Bürgermeister kein Rechtsgrund zum Rücktritt vom Amte ist, so bildet dies doch faktisch die Regel. Zweitens aber unterliegt der Bürgermeister der juristischen Verantwortlichkeit gegenüber der Landesregierung, der er für den ganzen Bereich des übertragenen Wirkungskreises für die gesetzmäßige Führung der Verwaltung haftbar ist.

[1] In Wien besteht der Magistrat aus rund 1850 definitiv angestellten Beamten, deren Gehalte von 1600 Kronen bis 12 000 Kronen reichen. Alle Beamten der Gemeinde sind pensionsberechtigt.

Es ist nun ganz unmöglich, an der Hand der 33 Städtestatute hier zu schildern, wie sich die fundamentalen Institutionen des Gemeinderechtes in jeder Stadt fast mit kleinen oder größeren Verschiedenheiten verwirklicht finden. Es ist auch völlig ausgeschlossen, die politische Struktur der Gemeindeorganisation in den größeren Stadtgemeinden Österreichs auseinanderzusetzen und dadurch erst zu zeigen, wie diese merkwürdige Schöpfung einer von der Staatsverwaltung so gut wie völlig freien Kommunalverwaltung in dem alten, bureaukratisch regierten Österreich sich entwickelt und fest eingewurzelt hat. Man muß nur einen Blick auf die preußische Städteordnung werfen, um den gewaltigen Unterschied zu sehen, der zwischen dem österreichischen und dem preußischen Munizipalwesen besteht. Dort — in Preußen — ist die gewählte Gemeindevertretung eigentlich nur in bezug auf das Budget und die Vermögensverwaltung der ausschlaggebende Faktor; die wirkliche Leitung der laufenden Gemeindeverwaltung liegt in den Händen eines Berufsbürgermeisters, der regelmäßig aus dem Staatsdienste in den Kommunaldienst durch Wahl berufen wird, sowie des ihm unterstehenden Magistrates, dem er als das der Staatsregierung verantwortliche Oberhaupt nicht viel anders vorsteht, als der Leiter irgendeiner anderen preußischen Regierungsbehörde seinen Beamten gegenübersteht. Die Zustimmung dieses Magistrates, dessen Charakter als ein Kollegium „mittelbarer" Staatsbeamter durch die ihm zugesellten unbesoldeten, im Ehrenamte fungierenden Mitglieder, die die Gemeindevertretung wählt, nicht geändert wird, ist zu jedem Beschlusse der Gemeindevertretung erforderlich, damit dieser wirksam werde. Dem Magistrat und dem Bürgermeister obliegt ferner die ganze Exekutive der Stadtverwaltung sowie die Vertretung der Stadtgemeinde nach außen. Überdies aber hat der preußische Bürgermeister auch noch gegenüber den Beschlüssen des Magistrates ein Recht der Zensur und Sistierung, das er „im Interesse der Gemeinde und des Staatswohles" pflichtgemäß zu üben hat. Der Bürgermeister, die Magistratsmitglieder und alle anderen Kommunalbeamten sind nach preußischem Rechte mittelbare Staatsbeamte, die dem Disziplinarrechte des Staates unterstehen und im disziplinären Wege ihrer Stellen von der Staatsregierung entsetzt werden können.

Ein wie ganz anders geartetes Bild bietet da das österreichische Recht und die österreichische Praxis sowohl in großen wie in kleinen Gemeinden! Hier ist unter dem Einflusse ganz eigenartiger historischer Bedingungen und starker politischer Kräfte die Gemeinde tatsächlich zu einem, auch dem „Staate", d. h. der Regierung und der von ihr ge-

leiteten Staatsverwaltung gegenüber selbständigen und festgeschlossenen Körper geworden, dem der Staat ein großes Stück seiner eigenen inneren Verwaltungssphäre ein für allemal anvertraut hat, ohne sich im Grunde mehr an Aufsichtsgewalt vorzubehalten, als notwendig ist, um erworbene Rechte zu schützen und das Gesetz wirksam zu erhalten. Hier ist die Gemeinde tatsächlich zur Verkörperung freier, d. h. von der administrativen Befehlsgewalt der Regierung und ihrer zentralisierten Beamtenschaft freier Verwaltung geworden und erfüllt so die Postulate wirklicher bürgerlicher Selbstverwaltung.

Gewiß bleibt da die Frage noch offen, ob dieses System der österreichischen Kommunalverwaltung sich auch durchaus bewährt hat, ob nicht die administrativen Nachteile, die es etwa im Gefolge hat, die Vorteile der darin zum Ausdruck kommenden politischen Freiheit überwiegen. Die Beantwortung dieser Frage wäre nicht mehr und nicht weniger als eine eingehende Kritik der gesamten österreichischen Gemeindeverwaltung, wie sie hier weder erwartet noch gegeben werden kann. Soviel aber möchte doch gesagt werden: dieses nun durch ein halbes Jahrhundert bestehende und sich fortbildende System österreichischer kommunaler Selbstverwaltung ist so innig mit der ganzen Verfassung, mit dem politischen Leben, ja selbst mit den Volksgewohnheiten der österreichischen Nationen verwachsen, daß, wie sehr auch Reformen im einzelnen angestrebt werden müssen, doch an eine Beseitigung des Grundgedankens freier korporativer Kommunalverwaltung in diesem Staate ernstlich nicht gedacht werden kann und daß ein solches Ziel von keiner politischen oder nationalen Partei auch nur im entferntesten angestrebt wird.

Wien.

Von

Reichsratsabgeordnetem **Dr. Ludwig Vogler**

in Wien.

Stadtgebiet [1].

Der Umfang des Gemeindegebietes von Wien beträgt 63 km und umfaßt einen Flächenraum von 17 812,1711 ha. Vor der im Jahre 1891 vollzogenen Einbeziehung der Vororte-Gemeinden, welche jetzt die äußeren Bezirke XI—XIX bilden, betrug der Flächenraum der zehn alten Bezirke 5539,9824 ha mit einem Umfange von 37,9 km.

Von der Bodenfläche entfallen auf Häuser und Hofräume 13,36 %, auf Gärten und öffentliche Anlagen 12,55 %, auf Weingärten 3,31 %, auf Waldungen 12,97 %, auf Äcker, Wiesen und Weiden 40,58 %, auf Begräbnisplätze 1,87 %, auf Straßen und Wege 8,96 %, auf Eisenbahnen bahnen 3,24 %, auf Gewässer 3,16 %.

Durch die im Jahre 1905 erfolgende neuerliche Erweiterung des Stadtgebietes durch Eingemeindung von auf dem linken Donauufer gelegenen Gemeinden (Floridsdorf, Leopoldau, Kagran usw.), wird das Gemeindegebiet um 9314 ha mit 61 536 Einwohnern vergrößert und wird sonach 27 126 ha betragen. Der Ausdehnung nach wird hierdurch Wien die größte Stadt des Kontinents sein.

Bevölkerung.

Die Einwohnerzahl von Wien betrug zur Zeit der letzten Volkszählung am 31. Dezember 1900 1 648 335, bezw. mit Hinzurechnung des aktiven Militärs per 26 622 Mann 1 674 957. Am 31. Dezember

[1] Die Darstellung beruht auf den bis Ende 1904 in Wien existierenden Verhältnissen, welche durch die zufolge eines neuen Landesgesetzes vom 28. Dezember 1904 LGB. Nr. 1 ex 1905 erfolgende Eingemeindung mehrerer Gemeinden und Gemeindeteile links der Donau Veränderungen erfahren werden. Hierauf konnte bei der vorliegenden Abhandlung noch kein Bedacht genommen werden, weil die Wirkungen der neuen Eingemeindung erst in Zukunft eintreten werden, und weil es dermalen an statistischen Daten mangelt, um diese Wirkungen im vollen Umfange im voraus beurteilen zu können. Soweit solche Daten vorhanden sind oder die sich durch die Eingemeindung ergebenden Änderungen ihre Wirkungen auf äußerliche Weise kund tun, wird dies an den entsprechenden Stellen kurz beigefügt werden.

1890 wurde in dem die alten zehn Bezirke umfassenden Gemeindegebiete eine Zivilbevölkerung von 817 299 und in dem zugewachsenen Gemeindegebiete eine solche von 524 598 gezählt, so daß sich in den zehn Jahren 1890—1900 ein Zuwachs von 306 438 Einwohnern ergab[1].

Heimatrecht.

Von den am 31. Dezember 1900 in Wien gezählten 1 648 335 Zivilpersonen waren in Wien geboren 777 105, und nach Wien zuständig (heimatberechtigt) nur 636 230.

Das Mißverhältnis zwischen der Zahl der nach Wien heimatberechtigten Bewohner zur Gesamteinwohnerzahl ist auf die Bestimmungen der älteren Heimatgesetzgebung zurückzuführen[2]. Die Heimatgesetznovelle vom 5. Dez. 1896 Nr. 222 RGB. führt das bereits in früherer Zeit (1849—1863) in Österreich bestandene Prinzip der Ersitzung des Heimatrechtes wieder ein. Unter den durch die Novelle geschaffenen Bedingungen erlangen auch Ausländer den Anspruch auf Zusicherung der Aufnahme in den Gemeindeverband; die Aufnahme wird jedoch erst wirksam, wenn der Betreffende das österreichische Staatsbürgerrecht erlangt hat.

Die Wirkungen dieser Gesetznovelle in bezug auf eine Verbesserung des Verhältnisses der Anzahl der heimatberechtigten Personen zur Gesamteinwohnerzahl der Stadt sind erst vom 1. Januar 1901 an eingetreten, da der Beginn des Laufes der Ersitzungsfristen auf den 1. Januar 1891 gesetzlich festgesetzt worden ist. Im ersten Jahre der Wirksamkeit dieser Novelle, das ist im Jahre 1901, betrug der Gesamtzuwachs der einheimischen Bevölkerung infolge der Ersitzung des Heimatrechtes 85 933, im Jahre 1902 65 959 Köpfe[3].

Die Gemeindeverwaltung war bestrebt, die Erlangung des Heimatrechtes im Wege der Ersitzung zu erschweren, indem sie durch peinlich strenge Auslegung der Bestimmungen des neuen Gesetzes und durch Verzögerung der Erledigung der Gesuche vielen Bewerbern Hindernisse bereitete und endlich sich durch ein Landesgesetz (vom 31. Januar 1904 Nr. 22 LGB.) die Ermächtigung erwirkte, für die Aufnahme von Ausländern auch bei Vorhandensein der Ersitzungsbedingungen eine Taxe bis zur Höhe von 800 Kr. einzufordern.

[1] Für Ende 1904 wird die Bevölkerung Wiens mit 1 816 303 berechnet, ohne den Zuwachs durch die neue Eingemeindung per 61 536 Einwohnern.

[2] Vgl. oben. Spiegel, Das österreichische Heimatsrecht.

[3] Ersitzungen des Heimatrechtes durch Ausländer traten in diesen Jahren überhaupt nicht in Wirksamkeit, da die Gemeinde diese Ersitzungen nicht anerkannte.

Gemeindeangehörige und Gemeindegenossen.

Die österreichischen Gemeindegesetze nennen die in der Gemeinde heimatberechtigen Personen „Gemeindeangehörige" und stellen überdies den Begriff der „Gemeindegenossen" auf, unter denen jene in der Gemeinde nicht heimatberechtigten österreichischen Staatsbürger verstanden werden, welche in der Gemeinde wohnen und entweder daselbst einen Realbesitz haben oder von einem selbständig betriebenen Gewerbe oder von einem Einkommen eine direkte Steuer entrichten. „Gemeindeangehörige" und „Gemeindegenossen" zusammen werden unter dem Begriff: „Gemeindemitglieder" zusammengefaßt.

Bürger.

Von der Gemeindeangehörigkeit ist weiter zu unterscheiden das „Bürgerrecht" in der Gemeinde. Dasselbe wird nur auf Grund besonderer Verleihung erworben und es kann nur jenen Gemeindeangehörigen verliehen werden, welche wohlverhalten, eigenberechtigt und im Besitze eines ihren Lebensunterhalt sichernden Vermögens, Gewerbes oder Amtes sind und eine mindestens 10jährige Heimatsberechtigung und eine ebensolange Steuerleistung in Wien nachweisen können. An das Bürgerrecht ist ein bevorrechtetes Gemeindewahlrecht (im II. Wahlkörper) und Begünstigungen bei der Armenversorgung geknüpft. Die Anzahl derjenigen Personen, welche das Bürgerrecht der Stadt Wien besitzen, ist nicht bekannt, da ein Bürgerkataster nicht geführt wird. Bekannt sind nur die alljährlichen Verleihungen des Bürgerrechtes. Solche Verleihungen fanden statt: 1897 516, 1898 731, 1899 660, 1900 407, 1901 401, 1902 800.

Staatsbürgerschaft.

Von den am 31. Dezember 1900 in Wien gezählten Personen (1 674 957) waren Inländer (Österreicher): 1 497 282, Ausländer (einschließlich der Ungarn): 177 675. Von den Inländern bekannten sich zur deutschen Umgangssprache 1 386 115 Personen.

Berufsgliederung.

Was die Berufsgliederung betrifft, so wurden bei der letzten Volkszählung in Wien 269 633 selbständige berufstätige Personen, 98 188 Angestellte, 405 255 Arbeiter, 17 500 Taglöhner, 8397 mithelfende Familienangehörige, zusammen 848 973 berufstätige Personen gezählt. 724 118

Personen gehörten zur Kategorie der Angehörigen ohne eigenen Hauptberuf, 101 866 zur Hauswirtschaft.

Soziale Gliederung.

Über die soziale Gliederung der Bewohnerschaft mögen nachfolgende Ziffern Aufschluß geben:

Unter den gezählten 1 674 957 Bewohnern (darunter 809 097 männlichen und 865 860 weiblichen Geschlechts) befanden sich:

Kategorie.	Geschlecht: männlich	weiblich	zusammen
Wohnungsinhaber	292 885	80 971	373 856
Familienangehörige der Wohnungsinhaber	307 825	593 924	901 749
Aftermieter	57 007	29 701	86 708
Familienangehörige der Aftermieter	6 071	11 684	17 755
Bettgeher	50 905	15 341	66 246
Dienstboten	2 737	100 658	103 395
Landwirtschaftliches Gesinde	384	108	492
Gewerbliches Gesinde	46 928	10 754	57 682
Sonstige an der Wohnung teilnehmende Personen	7 799	11 552	19 351
Insassen von Gasthöfen und Herbergen	1 455	316	1 771
„ „ Lehr- und Erziehungsanstalten	1 491	1 814	3 305
„ „ Klöstern und geistlichen Stiften	613	1 927	2 540
„ „ Spitälern und Heilanstalten	4 230	4 032	8 262
„ „ Versorgungsanstalten	1 671	2 470	4 141
„ „ Gefängnissen und Strafanstalten	1 903	458	2 361
„ „ Kasernen	24 772	—	24 772
„ „ sonstigen Anstalten	421	150	571

Für die Beurteilung der sozialen Verhältnisse der Bewohner und deren soziale Gliederung sind auch die Ergebnisse der Veranlagung der Personaleinkommensteuer von Bedeutung. Personaleinkommensteuerpflichtig ist jedes Einkommen von mehr als 1200 Kr.; zur Abgabe eines schriftlichen Einkommenbekenntnisses ist aber nur jener gehalten, der ein Einkommen von mehr als 2000 Kr. genießt. Das Einkommen der Haushaltungsangehörigen wird — von einzelnen Ausnahmefällen abgesehen — dem Einkommen des Haushaltungsvorstandes zugerechnet.

Im Jahre 1902 betrug das von insgesamt 236 922 Zensiten einbekannte und veranlagte Vermögen 1 068 481 993 Kr. und verteilte sich wie folgt:

Einkommen aus	Grundbesitz	22 784 586 Kr.
„	„ Gebäuden	126 924 624 „
„	„ selbständigen Unternehmungen	303 735 917 „
„	„ Dienstbezügen	393 720 173 „
„	„ Kapitalvermögen	198 265 494 „
„	„ sonstigen Einkommenquellen	23 051 199 „

Nach Abrechnung der gestatteten Abzüge und zwar:

Steuern	per Kr.	36 993 450
Schuldzinsen	„ „	43 654 588
Dauernde Lasten	„ „	8 685 514
Beiträge zu Versicherungskassen	„ „	5 736 000
Lebensversicherungsprämien .	„ „	4 501 257
zusammen per	Kr.	99 570 908

verblieb ein steuerpflichtiges Einkommen von Kr. 968 911 184

Die Zensiten verteilen sich auf folgende Einkommensstufen:

Mit einem Einkommen von Kronen	Anzahl der Zensiten	Prozentsatz der Bevölkerung
1 200— 1 600	86 347	5,109
1 600— 2 000	43 240	2,555
2 000— 3 600	54 802	3,238
3 600— 12 000	43 255	2,556
12 000— 20 000	4 778	0,289
20 000— 40 000	2 768	0,163
40 000—100 000	1 259	0,074
100 000—200 000	283	0,016
200 000 und mehr	168	0,009
Summa	236 900	14,009

Die Anzahl der Haushaltungsangehörigen der Zensiten im Sinne des Steuergesetzes wird 1902 mit 365 047 angegeben (1901 noch 384 871). Im ganzen waren daher 601 969 Personen der Personaleinkommensteuer unterworfen, das ist 35,63 % der für Ende 1901 mit 1 691 996 berechneten Bevölkerung.

Einen Maßstab zur Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse bieten wohl auch die Wohnverhältnisse der Bevölkerung. Auf diese Frage kann hier nicht näher eingegangen und nur mitgeteilt werden, daß die Gesamtzahl der Wohnungsbestandteile in Wien im Jahre 1901 1 275 594 betrug, worunter sich 374 050 Küchen befanden. Der Brutto-Mietzins sämtlicher Gebäude in Wien betrug 231 213 302 Kr., so daß auf den Kopf der Bevölkerung ein Mietzinsbetrag von 140 Kr. 25 H. pro Anno entfiel.

Gemeindeautonomie.

Die Gemeindeverfassung von Wien ist auf dem Prinzipe einer sehr weitgehenden Autonomie aufgebaut, welche sich aus dem in der Reichs-

verfassung vom Jahre 1849 enthaltenen Grundsatze, daß der Gemeinde die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten gewährleistet werde, entwickelt hat.

Die ältere Gemeindeordnung für Wien vom 9. März 1850 teilte den Wirkungskreis der Gemeinde in den „natürlichen" und in den „übertragenen" und erklärte:

> „Der natürliche Wirkungskreis umfaßt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Er erhält nur mit Rücksicht auf das Gesamtwohl durch das Gesetz die notwendigen Beschränkungen. Der übertragene umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden. Die Regierung kann denselben ganz oder teilweise auch durch von ihr bestellte Beamte versehen lassen" (§ 61).

In dem späteren Gemeindestatute für Wien vom 19. Dezember 1890 wurde die Benennung: „natürlicher Wirkungskreis" in „selbständiger Wirkungskreis" umgewandelt und als derjenige bezeichnet, „in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- oder Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann". Es wird wiederholt, daß er „alles umfasse, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen von ihr besorgt und durchgeführt werden kann" (§ 45). Gleichlautend damit ist das seit 1900 geltende neue Gemeindestatut vom 24. März 1900, nur ist das Wörtchen „zunächst" weggeblieben. Aus höheren Staatsrücksichten sind bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in der Gemeinde besonderen landesfürstlichen Organen (Polizeibehörde) zugewiesen. Zu dem dadurch dem Staate erwachsenden Aufwande bezahlt die Gemeinde einen jährlichen Pauschalbetrag von 1 Mill. Kr. an den Staatsschatz.

Einige Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde erfordern die Bewilligung durch ein Landesgesetz. Dahin gehören: die Veräußerung eines Bestandteiles des unbeweglichen Gemeindevermögens oder Gemeindegutes im Werte von über 100 000 Kr.[1]; die Ausschreibung von Steuerzuschlägen, welche 30 % der direkten, landesfürstlichen Steuer oder der Verzehrungssteuer, dann von Umlagen auf den Mietzins (Zinsheller), welche, mit Einschluß der für Schulzwecke eingehobenen Umlagen (Schulheller), 15 Heller von jeder Krone des Jahresmietzinses übersteigen;

[1] Diese Summe wurde durch das Landesgesetz vom 28. Dezember 1904 auf 500 000 Kr. erhöht.

ferner neue Auflagen, Abgaben, Gebäudetaxen und sonstige Leistungen für Gemeindezwecke, dann die Aufnahme von Darlehen, welche den Betrag von 4 Mill. Kr. übersteigen. (Zu einem Landesgesetze ist die Votierung des Gesetzes durch den Landtag und die Sanktion des Kaisers erforderlich.)

Inwieweit die Gemeideverwaltung noch sonst der Staatsaufsicht unterliegt, wird in einem selbständigen Aufsatze behandelt werden.

Gemeindevertretung.

Die Vertretung bildet der dermalen (1904) aus 158 (früher 1850—1890 aus 120, 1890—1900 aus 138) Mitgliedern bestehende Gemeinderat[1].

Geltendes Gemeinderatswahlrecht.

Die Gemeinderatswähler sind in 4 Wahlkörper eingeteilt und haben die ersten drei Wahlkörper je 46[2] Mitglieder des Gemeinderats, der vierte Wahlkörper 20[3] zu wählen. Die Wahlen erfolgen bezirksweise nach den 20[4] Gemeindebezirken, in welche das Stadtgebiet dermalen (bis 1904) eingeteilt ist. Die Aufteilung der Mandate auf die einzelnen Bezirke erfolgt im I., II. und III. Wahlkörper nach dem Verhältnisse der Wählerziffer des einzelnen Bezirkes zur Gesamtzahl der Wähler des gleichen Wahlkörpers in allen Bezirken, mit der Einschränkung, daß jedem Wahlkörper eines jeden Bezirkes mindestens ein Mandat zuzuweisen ist. Im vierten Wahlkörper wählt jeder Bezirk einen Gemeinderat.

Die Wahlberechtigung ist im allgemeinen an die österreichische Staatsbürgerschaft, das männliche Geschlecht und das vollendete 24. Lebensjahr geknüpft und muß der Betreffende seinen ordentlichen Wohnsitz in Wien haben; für den vierten Wahlkörper gilt die exzeptionelle Bestimmung, daß der Wähler diesen Wohnsitz bereits ununterbrochen seit drei Jahren in Wien haben müsse.

Im I. Wahlkörper sind wahlberechtigt vor allem gewisse Honoratorenwähler: die Ehrenbürger, Pfarrer und höheren Geistlichen der christlichen Konfessionen, Rabbiner der israelitischen Kultusgemeinden, die Hof-,

---

[1] Nach Schaffung des XXI. Bezirks im Jahre 1905 wird die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats auf 165 erhöht.

[2] Nach der neuen Eingemeindung 48.

[3] Nach der neuen Eingemeindung 21.

[4] Nach der neuen Eingemeindung 21.

Staats-, Landes,- Gemeinde- und anderen öffentlichen Beamten, dann die nicht aktiven Offiziere, die Direktoren und Professoren der öffentlichen mittleren oder höheren Lehranstalten — alle diese, insofern sie von ihren Bezügen eine Besoldungssteuer entrichten, deren Voraussetzung ein steuerbares Diensteinkommen von 6400 Kr. ist.

Weiter wählen im I. Wahlkörper diejenigen, welche an Grundsteuer mindestens 200 Kr., an Grund- und Gebäudesteuer mindestens 400 Kr. oder an allgemeiner Erwerbssteuer mindestens 100 Kr., oder endlich an Personal-Einkommensteuer mindestens 200 Kr. seit mindestens einem Jahre jährlich in der Gemeinde entrichten.

Im II. Wahlkörper sind wahlberechtigt: die Bürger von Wien, die Geistlichen der staatlich anerkannten christlichen Konfessionen, die Beamten und nichtaktiven Offiziere, insofern sie nicht das Wahlrecht im I. Wahlkörper besitzen, dann die an einer inländischen Universität promovierten Doktoren, Magister der Chirurgie und Pharmazie, die Techniker, Bergbauingenieure, Landwirte, Forstwirte, Tierärzte, welche an einer inländischen Hochschule die Diploms- oder Staatsprüfungen bestanden haben, dann behördlich autorisierte Privattechniker, alle diese, insofern sie Gemeindeangehörige sind. Weiter wählen im II. Wahlkörper die Direktoren und Professoren der in der Gemeinde bestehenden öffentlichen mittleren und höheren Lehranstalten und die Vorsteher und Lehrer an den öffentlichen Volks- und Bürgerschulen, wie auch an den mit dem Öffentlichkeitsrechte ausgestatteten Privatschulen.

Endlich wählen noch im II. Wahlkörper diejenigen, welche an Grundsteuer, an Haus- und Gebäudesteuer oder allgemeiner Erwerbssteuer oder an Personaleinkommensteuer mindestens 40 Kr. seit wenigstens einem Jahre in der Gemeinde entrichten.

Im III. Wahlkörper sind wahlberechtigt: diejenigen, welche an Grundsteuer, an Grund- und Gebäudesteuer, oder an allgemeiner Erwerbssteuer mindestens 8 Kr., oder an Personaleinkommensteuer mindestens 20 Kr. seit wenigstens einem Jahre in der Gemeinde entrichten, endlich ohne Rücksicht auf die Steuerleistung, die definitiv angestellten Diener des Staates, Landes, der Gemeinde, öffentlichen Fonde oder Handels- und Gewerbekammer.

Für den IV. Wahlkörper ist kein Zensus aufgestellt. Es werden in demselben alle Gemeindewähler, ohne Rücksicht darauf, ob dieselben schon im I., II. oder III. Wahlkörper wahlberechtigt sind, eingereiht, sofern sie die dreijährige Seßhaftigkeit nachweisen.

Ausgenommen von dem Wahlrechte sind Personen, welche unter väterlicher Gewalt, unter Vormundschaft oder Kuratel stehen, oder welche eine Armenversorgung genießen oder innerhalb der letzten zwei Jahre vom Wahltage zurückgerechnet eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten haben.

Die Wahl in den Gemeinderat erfolgt auf sechs Jahre. Alle zwei Jahre findet die Neuwahl für je einen Wahlkörper statt. Bei diesen regelmäßigen Hauptwahlen werden auch die etwa erforderlichen Ergänzungswahlen aus anderen Wahlkörpern, die nicht an der Reihe sind, vorgenommen.

In den Gemeinderat wählbar ist jeder aktiv Wahlberechtigte, welcher das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat und sich im Vollgenusse der bürgerlichen Rechte befindet. Ausgenommen sind Angestellte der Gemeinde.

Die Wählerlisten werden vom Bürgermeister, beziehungsweise vom Magistrat, nach Bezirken und Wahlkörpern abgesondert, verfaßt und sind sechs Wochen vor der Wahl unter Anberaumung einer 14tägigen Fallfrist zur Erstattung von Einwendungen zu jedermanns Einsicht aufzulegen. Über angebrachte Einwendungen entscheidet der Magistrat, und im Falle der Berufung gegen die Magistratsentscheidung der Stadtrat als letzte Instanz. —

Würdigung des Wahlsystems und historischer Rückblick.

Nach der Gemeindeordnung vom Januar 1850 war das aktive Gemeindewahlrecht in Wien, abgesehen von den Honoratioren- und Intelligenzwählern, welchen kraft ihrer Stellung oder persönlicher Eigenschaften (Pfarrer, Doktoren, Lehrer) das Wahlrecht ohne Rücksicht auf eine Steuerleistung gebührte, an eine jährliche Steuerleistung von 10 Gulden Konventionsmünze gleich 21 Kr. geknüpft.

Seit Ende der Sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts richtete bei den alljährlich (nach dem damaligen Gemeindestatute fand alljährlich die Neuwahl von einem Drittel der sämtlichen Gemeinderäte statt) stattfindenden Wahlkämpfen die damalige Partei der Wiener Demokraten, welche vornehmlich Kleinbürger umfaßte, ihr Bestreben einerseits dahin, eine Ausdehnung des Wahlrechtes auf die sogenannten Fünfguldenmänner, anderseits die Aufhebung der Wahlkörper überhaupt zu erreichen. In ersterer Richtung hatte dieses Bestreben schließlich Erfolg, indem durch Landesgesetz vom 14. Dezember 1885 eine Ausdehnung des Wahlrechts auf alle jene Staatsbürger männlichen Geschlechts erfolgte, welche eine direkte Staatssteuer von mindestens 5 fl (10 Kr.) seit mindestens einem

Jahre entrichten. Zur Aufhebung der Wahlkörper fand sich dagegen der Landtag im Hinblick auf das in Österreich für das Gemeindewahlrecht auf Grund Reichsgesetzes bestehende Prinzip der Interessenvertretung nicht bestimmt.

Durch das anläßlich der Einbeziehung der äußeren Vororte erlassene neue Statut vom 19. Dezember 1890 erfolgte eine Änderung der Wahlkörper-Einteilung insofern, als der zweite Wahlkörper, welcher bis dahin nur aus den Hausbesitzern, welche an Grund- und Gebäudesteuern unter 500 fl. K.M., aber wenigstens 10 fl. K.M. bezahlten, und den sogenannten Intelligenzwählern bestand, eine wesentliche Erweiterung erfuhr durch Einbeziehung aller jener Wähler, welche an Erwerb- und Einkommensteuer mindestens 100 fl. (es war dies die Mindeststeuer eines protokollierten Kaufmannes), oder an Einkommensteuer von einem sonstigen Einkommen (Diensteinkommen, Rentenbezug) mindestens 30 fl. entrichten, wogegen diejenigen Grund- und Hausbesitzer, welche an Grund- und Gebäudesteuer weniger als 200 fl. entrichten, in den III. Wahlkörper versetzt wurden. Die Steuerleistung fand überdies bei der Aufteilung der Mandate auf die einzelnen Bezirke Berücksichtigung, indem die Anzahl der Mandate jedes Wahlkörpers (46) auf die einzelnen Bezirke zur einen Hälfte nach der Bevölkerungsziffer, zur anderen Hälfte aber nach der Steuerleistung der Bezirke aufgeteilt wurde.

Die christlich-soziale Partei, welche im Jahre 1896 die Majorität im Gemeinderate und im niederösterreichischen Landtage erobert hatte, drängte auf abermalige Änderung des kommunalen Wahlrechts, welche denn auch mit dem Landesgesetze vom 24. März 1900 LGBl. Nr. 17 erfolgte.

Diese neue Wiener Wahlordnung hat Dr. Julius Ofner in einer Abhandlung über „Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht“ (Archiv für öffentliches Recht 1903) wie folgt, gekennzeichnet:

> „Die Wiener Gemeindewahlordnung vom 19. Dezember 1890 hatte drei Wahlkörper, deren erster den großen Besitz, der zweite die Intellektuellen (Advokaten, Ärzte, Beamte, Lehrer, Doktoren u. a.), der dritte den kleinen Besitz enthielt. Wenn großer und kleiner Besitz in Streit waren, gaben die Intellektuellen den Ausschlag. Dieser Streit wurde dauernd, als die christlich-soziale Partei entstand; sie stützte sich auf das Kleingewerbe, die damals herrschende liberale Partei auf den industriellen Großbesitz. Die Unzufriedenheit der Lehrer [mehr noch der Beamten (Einschaltung des Verfassers)] veranlaßte den zweiten Wahlkörper, sich 1896 für die christlich-soziale

Partei zu entscheiden, und ihr dadurch zur Herrschaft zu verhelfen. Aber er war der letzteren zu unverläßlich. Sobald sie die Majorität im Landtage erhielt, änderte sie die Gemeindewahlordnung derart, daß das Kleingewerbe auch im zweiten Wahlkörper entscheidend wurde und ihr die Mehrheit sichert, so lange das Kleingewerbe ihr anhängt."

Das neue Gemeindestatut vom Jahre 1900 setzte den Zensus in den beiden oberen Wahlkörpern (I. und II.) auf mehr als die Hälfte des bisherigen Satzes herab, verringerte dadurch den Einfluß der Steuerleistung auf das Wahlrecht und beschränkte das sogenannte Intelligenzwahlrecht. In dem neugeschaffenen IV. Wahlkörper sollte ein Wahlrecht für die Arbeiter geschaffen werden, doch wurde durch die dem Gesetze über die Reichsratswahlen aus der fünften Kurie (Gesetz vom 14. Juni 1896 Nr. 168 RGB.) nachgebildete Bestimmung, daß auch diejenigen Wähler, welche in einem anderen Wahlkörper schon wahlberechtigt sind, hier wieder mitwählen, sowie durch das aufgestellte Erfordernis einer dreijährigen Seßhaftigkeit es den Arbeitern erschwert, über die dem IV. Wahlkörper zugewiesenen Mandate selbständig zu verfügen.

Durch die Wahlordnung vom Jahre 1900 ist die Wählerzahl im I. Wahlkörper von 5500 auf 22 800[1], im II. Wahlkörper von 25 800 auf 40 100[2], im III. Wahlkörper von 51 500 auf 54 193[3] gestiegen. Die Erhöhung der Zahl der Wahlberechtigten des III. Wahlkörpers, trotz der Versetzung so zahlreicher Wähler derselben in den II. Wahlkörper, ist auf die Erteilung des Wahlrechtes an alle Diener des Staates, des Landes, der Gemeinde und öffentlichen Fonde, sowie auf Einbeziehung der Personaleinkommensteuerträger von 20—40 Kr. Jahresleistung zurückzuführen. Die Zahl der im IV. Wahlkörper wahlberechtigten Personen betrug 283 614[4].

Für die Wahlen in den Gemeinderat waren seit jeher die politischen Parteien maßgebend. Bis zum Jahre 1885 veranstaltete anläßlich der Wahlen die Gemeinde selbst durch die Bezirksvorsteher Wählerversammlungen, in welchen die Kandidaten auftraten und Probeabstimmungen vorgenommen wurden, deren Resultat seitens der Gemeinde auf ihre Kosten plakatiert wurde. Am 3. März 1885 faßte der Gemeinderat den Beschluß, daß in Zukunft von der Abhaltung solcher offizieller Wähler-

[1] Allgemeine Wahlen 1904.
[2] „ „ 1900.
[3] „ „ 1902.
[4] „ „ 1900.

versammlungen Abstand zu nehmen ist. Seither werden die Kandidaten ausschließlich von den politischen Parteien nominiert, welche auch für die Wahlagitation sorgen.

Während die ehemaligen offiziellen Wählerversammlungen sich als ein neutraler Boden darstellten, auf welchem die Parteien sich begegneten und ihre Kandidaten gegenseitig anhörten, hält jetzt jede sich an der Wahl beteiligende Partei ihre eigenen Versammlungen ab und hört nur ihre eigenen Kandidaten. Wenn zurzeit ausnahmsweise eine Partei an einer Versammlung einer anderen Partei teilnehmen will, kommt es regelmäßig zu tumultuarischen Zusammenstößen.

Auf die Aufstellung der Kandidaten nehmen auch die bestehenden Hausbesitzervereine („Hausherrenvereine") einen Einfluß, da sie erklären, nur solche Kandidaten zu unterstützen, welche das von diesen Vereinen aufgestellte Programm vertreten wollen. Auch setzen sich die politischen Vereine häufig vor Nominierung der Kandidaten (namentlich jener des I. Wahlkörpers) mit den Hausbesitzervereinen ins Einvernehmen.

Bei Beurteilung des herrschenden Wahlsystems muß auch darauf verwiesen werden, daß die seit 1891 geltende Bestimmung, daß die Funktionsdauer für alle aus demselben Wahlkörper gewählte Gemeinderäte gleichzeitig abläuft und daher jeder Wahlkörper nur alle sechs Jahre — abgesehen von etwaigen sich im Laufe dieser Wahlperiode ergebenden Ergänzungswahlen — zur Urne tritt, sich kaum als praktisch bewährt hat. Vom Jahre 1850—1890 galt für den Wiener Gemeinderat die Norm, daß, bei einer Mandatsdauer von drei Jahren, alljährlich der dritte Teil der Gemeinderäte jedes einzelnen Wahlkörpers ausschied, wodurch alljährlich in jedem der drei Wahlkörper Wahlen notwendig wurden. Der Umstand, daß die Wählerschaft durch die alljährlich in allen drei Wahlkörpern vorzunehmenden Wahlen immer monatelang in Bewegung gesetzt wurde und die zur Wiederwahl kommenden Mitglieder des Gemeinderates in der letzten Zeit ihrer Mandatsdauer zumeist mit großem Eifer bedacht waren, auf die Erfüllung von Wünschen ihrer Wählerkreise hinzuwirken, was nicht immer mit dem Interesse der Gemeinde in Einklang zu bringen war, hat dazu geführt, bei Beratung des neuen Gemeindestatutes vom Jahre 1890 die Mandatsdauer von drei auf sechs Jahre zu erweitern. Man hat aber zugleich, um nicht alle zwei Jahre die Wähler aller drei Wahlkörper zur Wahl rufen zu müssen, die Einrichtung getroffen, daß alle zwei Jahre nur immer aus einem Wahlkörper allgemeine Wahlen vorgenommen werden. Dadurch ist aber wieder der Übelstand entstanden, daß einerseits die Wähler jener Wahlkörper, welche

nicht an der Reihe sind, ein Interesse an der Wahl in dem betreffenden Jahre nicht haben, und die Wahlbewegung daher nur eine einseitige wird, daß anderseits aber auch ein übermäßiges Hervortreten und eine unter anderen Umständen kaum in diesem Maße mögliche Berücksichtigung der besonderen Interessen jenes Wählerkreises, welcher in dem betreffenden Jahre zur Urne tritt, stattfindet, weil die Vertreter, ebenso wie die Parteien, in dem gegebenen Momente nur jenem einen Wählerkreise allein Rechenschaft zu geben haben und auf die mit den Interessen dieses Wählerkreises vielleicht nicht ganz zu vereinigenden Interessen der übrigen Wählerkreise in diesem Zeitpunkte wenigstens keinen Bedacht nehmen müssen. Die gedachte Wahleinteilung hat auch zur Folge, daß eine momentane Verstimmung der Wähler eines Wahlkörpers die Majoritätsverhältnisse in der Gemeindevertretung mit einem Schlage zu ändern imstande ist, wie dies im Jahre 1895 geschah, wo die Unzufriedenheit der Beamten und Lehrer den zweiten Wahlkörper von der liberalen Partei ablenkte und dadurch der christlich-sozialen Partei die Majorität in dem Gemeinderat verschaffte.

Zusammensetzung des Gemeinderates.

a) Nach dem Parteiverhältnisse.

Im Jahre 1896, als nach einem einjährigen Interregnum, während dessen die Gemeinde von einem Regierungskommissär verwaltet wurde, die christlich-soziale die liberale Partei in der Herrschaft in der Gemeindestube ablöste, errang diese Partei von den 138 Gemeinderatsmandaten im I. Wahlkörper 18, im II. 32 und im III. 46, zusammen 96 Mandate.

Nach den auf Grund der Wahlordnung vom Jahre 1900 vollzogenen Wahlen besitzt die christlich-soziale Partei von 158 Mandaten im I. Wahlkörper 30, im II. 42, im III. 46 und im IV. Wahlkörper 18, zusammen 136 Mandate. Zwei Gemeinderatsmitglieder sind Sozialdemokraten.

Von den 20 im IV. Wahlkörper gewählten Gemeinderäten gehörten ihrer aktiven Wahlberechtigung nach an: dem I. Wahlkörper 3, dem II. 4, dem III. 3 und dem IV. Wahlkörper 10.

b) Nach dem Berufe.

Dem Berufe nach waren unter den 158 Gemeinderäten nach dem Stande vom 30. Mai 1904: 47 Fabrikanten und Gewerbetreibende (11 und 36), 27 Privatiers, 18 Techniker, Architekten, Ingenieure,

Baumeister und Bildhauer, 13 Beamte, 11 Advokaten und Notare, 10 Handeltreibende, 9 Schriftsteller und Zeitungsherausgeber, 6 Professoren und Lehrer, 5 Privatbedienstete, 4 Ärzte und Apotheker, 3 Geistliche, 3 Gewerbegehilfen, 1 landwirtschaftlicher Besitzer, 1 Diener. Unter allen 158 Gemeinderäten waren 77 Hausbesitzer.

Gemeindeverwaltung und ihre Organe.

Die Gemeinde wird in ihren Angelegenheiten vom Gemeinderate vertreten. Das Schwergewicht der Gemeindeverwaltung ruht jedoch in den Händen des aus dem Bürgermeister, den beiden Vizebürgermeistern und 22[1] aus der Mitte des Gemeinderats gewählten Mitgliedern bestehenden Stadtrates.

Stadtrat.

Der Stadtrat ist das beschließende Organ der Gemeinde in allen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises, welche nicht dem Gemeinderate vorbehalten, Ausschüssen überwiesen oder dem Magistrate übertragen sind. Der Stadtrat ernennt alle Beamten und sonstigen Angestellten der Gemeinde über Vorschlag des Magistrates, ohne an diesen gebunden zu sein und übt das Präsentationsrecht rücksichtlich aller Lehrstellen an kommunalen Schulen aus. Er entscheidet über die Versetzung in den Ruhestand und über die Entlassung der Angestellten der Gemeinde. Der Stadtrat hat ferner bei allen der Entscheidung des Gemeinderates vorbehaltenen Gegenständen die Vorberatung zu pflegen und die Anträge im Gemeinderate zu stellen. Er übt die Aufsicht aus über die Vermögensverwaltung des Magistrates und der sonstigen Gemeindeämter und Gemeindeanstalten, er faßt Beschlüsse über das Gemeindevermögen, das Einkommen und die Sicherstellung der Bedürfnisse der Gemeinde, sofern es sich nicht um Gegenstände handelt, welche der Beschlußfassung des Gemeinderates vorbehalten oder anderen Gemeindeorganen zugewiesen sind. Er hat sich bei Bewilligung der Auslagen an die Ansätze des Voranschlages zu halten, kann jedoch auch nicht präliminierte Auslagen bis 20 000 Kr. ohne Bewilligung des Gemeinderates und in Fällen äußerster Dringlichkeit selbst darüber hinaus gegen nachträgliche Genehmignng des Gemeinderates bewilligen.

Durch die im Gemeindestatute dem Stadtrate eingeräumte Stellung

[1] Nach dem Inslebentreten der Novelle zum Gemeindestatut v. 28. Dez. 1904 besteht der Stadtrat aus 27 gewählten Mitgliedern.

ist die Tätigkeit des Gemeinderates und sein Einfluß auf die Stadtverwaltung sehr beschränkt. Vor dem Jahre 1891 bestand in der Wiener Gemeindeverwaltung die Institution des Stadtrates nicht; die Vorberatung wurde in den aus den Gemeinderäten durch freiwillige, nach Eignung und Beruf erfolgte Einzeichnung gebildeten Sektionen gepflogen, neben welchen noch für einzelne Agenden besondere, aus dem Gemeinderate gewählte Kommissionen bestanden. Dieser Verwaltungsapparat funktionierte etwas schwerfällig, und bei der Ausdehnung des Gemeindegebietes durch die Einbeziehung der Vororte wollte man eine Verbesserung durch Schaffung der Institution des Stadtrates herbeiführen, welche bestimmt war, einerseits den Gemeinderat zu entlasten, anderseits die Vorberatung zu zentralisieren. Es ist nur beides etwas zu gründlich geschehen. Der Gemeinderat hat jetzt fast nichts mehr zu tun, und die Verwaltung ruht in den Händen der wenigen Mitglieder des Stadtrates, so daß schon wiederholt Stimmen laut wurden, welche die Rückkehr zu dem früheren System befürworteten.

Die 22 (nach 1905 27) gewählten Mitglieder des Stadtrates erhalten eine vom Gemeinderate zu beschließende Funktionsgebühr, welche dermalen 3000 Kr. per Jahr beträgt. Die Wahl der Stadträte erfolgt auf die Dauer von sechs Jahren, doch scheidet der Betreffende aus, wenn sein Gemeinderatsmandat früher erlischt.

Dem Berufe nach sind dermalen (1904) Mitglieder des Stadtrates (Bürgermeister und Vizebürgermeister mit eingerechnet): 5 Fabrikanten und Gewerbetreibende, 4 Handeltreibende, 2 Techniker, 2 Zeitungsherausgeber, 2 Advokaten, 1 Beamter, 1 Arzt, 1 Lehrer und 7 Privatiers. Unter allen 25 Stadtratsmitgliedern sind 15 Hausbesitzer.

Im letzten Jahre der Herrschaft der liberalen Partei in der Gemeindeverwaltung (1895) waren Stadtratsmitglieder dem Berufe nach: 9 Advokaten, 8 Fabrikanten und Gewerbetreibende, 5 Techniker, 1 Kaufmann, 1 Arzt, 1 Privatier; unter allen 25 Mitgliedern waren 12 Hausbesitzer.

Von den 25 Stadtratsmitgliedern sind derzeit (1904) in den Gemeinderat gewählt: 13 von den inneren (sogenannten alten) Bezirken, d. i. den Bezirken I.—X., und 12 von den äußeren, im Jahre 1901 einbezogenen Bezirken (XI—XIX). Hiernach hätten im Stadtrate die Vertreter der inneren (alten) Bezirke noch knapp die Majorität. Da aber von den 3 Mitgliedern des Präsidiums, welche sämtlich aus den alten Bezirken gewählt erscheinen, regelmäßig nur eins in den Stadtratssitzungen anwesend ist, so liegt die Sache faktisch so, daß die Mandats-

träger aus den ehemahligen Vororten die Majorität im Stadtrate bilden und daher über die Verwaltung der Stadt entscheiden. Nach der Erweiterung der Stadt durch Einbeziehung der Gebietsteile des XXI. Bezirkes wird dieses Verhältnis sich für die inneren alten Stadtbezirke noch ungünstiger gestalten, da einige der neuen Stadträte den Einwohnern der neuen ländlichen Gebietsteile entnommen werden dürften.

Aus dem Umstande, daß von den dermaligen 25 Mitgliedern des Stadtrates 2 aus dem I., 8 aus dem II., 14 aus dem III. und 1 aus dem IV. Wahlkörper in den Gemeinderat entsendet wurden, kann weiter entnommen werden, daß der III. Wahlkörper das entschiedene Übergewicht in der Verwaltung besitzt.

Selbstverständlich ist die Bevölkerung der inneren Bezirke diejenige, welche die größere Leistungsfähigkeit für die Gemeindezwecke besitzt. Es ist aber das Verhältnis der faktischen Steuerleistung zwischen den inneren und äußeren Bezirken ein so merkwürdiges, daß die maßgebenden Ziffern hier mitgeteilt werden sollen.

In den inneren Bezirken I—X, zuzüglich des XX. Bezirkes Brigittenau, welcher, als früher dem II. Bezirk zugehörig, zu den inneren Bezirken gerechnet werden muß, haben im Jahre 1901 betragen:

1.	Die Gemeindezuschläge zur Hauszinssteuer, dann die Zins- und Schulheller, welche der Gemeinde, beziehungsweise dem von ihr verwalteten Bezirksschulfonde entrichtet werden	Kr.	26 426 330
2.	Die Gemeindezuschläge zur Erwerbsteuer	„	2 253 904
3.	Die Gemeindezuschläge zur Rentensteuer	„	247 244
	Zusammen	Kr.	28 927 478

In den äußeren Bezirken XI—XIX dagegen betrugen diese Gemeindeabgaben:

1.	Die Gemeindezuschläge zur Hauszinssteuer, Zins- und Schulheller	Kr.	8 479 108
2.	Die Gemeindezuschläge zur Erwerbsteuer	„	513 724
3.	Die Gemeindezuschläge zur Rentensteuer	„	36 075
	Zusammen	Kr.	9 028 907

Die Personaleinkommensteuer, zu welcher Gemeindezuschläge nicht erhoben werden, betrug:

in den Bezirken I—X und XX Kr. 17 701 613
in den Bezirken XI—XIX . . „ 3 016 377

bei einer Bevölkerungsziffer:

in den Bezirken I—X und XX per 983 074
in den Bezirken XI—XIX . . „ 691 388.

Aus diesen Ziffern im Zusammenhalte mit dem vorangeführten Majoritätsverhältnisse im Stadtrate ergibt sich die Tatsache, daß die minderbesteuerten Bezirke über die weitaus steuerkräftigeren Bezirke in der Gemeindeverwaltung dominieren.

Anderseits muß bemerkt werden, daß das Element der Hausbesitzer, welches, wie schon erwähnt, bei den Wahlen einen besonderen Einfluß geltend macht, im Gemeinderate sowohl wie im Stadtrate ziemlich stark vertreten ist. (Im Gemeinderate zurzeit nahezu 50 %, im Stadtrate 60 %.) Diesem Umstande dürfte es zuzuschreiben sein, daß gewisse sozialpolitische Reformen, wie Einführung eines Wohnungsinspektorates, die Abänderung mancher Normen der Bauordnung (z. B. die Ausdehnung der für Hofräume bestimmten Teile des Baugrundes, welche dermalen mit 15 % fixiert ist) u. a. trotz wiederholter Anregung bisher nicht zum Durchbruche gelangen konnten.

Wirkungskreis des Gemeinderates.

Bei den ausgedehnten Vollmachten, welche der Stadtrat in Ansehung der Gemeindeverwaltung besitzt, beschränkt sich die Tätigkeit des Gemeinderates mehr oder weniger auf die Fassung von Beschlüssen in Fragen der Organisation und einiger finanziell ins Gewicht fallender Verwaltungsangelegenheiten, dann auf die Prüfung der Rechnungsabschlüsse und auf die Feststellung der Voranschläge.

Die jährlichen Voranschläge der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde und der von ihr verwalteten Fonde werden vom Magistrate verfaßt und nach Prüfung durch den Stadtrat dem Gemeinderate vorgelegt. Durch 14 Tage vor der Prüfung und Feststellung durch den Gemeinderat sind sie zur öffentlichen Einsicht aufzulegen und steht es jedem Gemeindemitgliede frei, Erinnerungen zu Protokoll zu geben. Von dieser gesetzlichen Gestattung wird niemals Gebrauch gemacht; die Bevölkerung begnügt sich mit der Prüfung durch den Gemeinderat, welche aber in den letzten Jahren mit wenig Gründlichkeit vorgenommen wird. Während noch im Jahre 1895 die Budgetberatung im Gemeinderate sich monatelang durch eine große Anzahl Sitzungen hinzog und eine Vorprüfung durch eine vom Gemeinderate eingesetzte Kommission vorgenommen wurde, wird jetzt das Millionenbudget der Gemeinde ohne Vorberatung durch eine gemeinderätliche Kommission im Plenum des Gemeinderates flüchtig

durchberaten. Die Beratung des Voranschlages pro 1904, welcher Auslagen von 128 Mill. Kr. umfaßte, wurde in einer einzigen Nachtsitzung, die von 5 Uhr nachmittags bis 12 Uhr mitternachts dauerte, erledigt; es wurde hierbei nur eine Generaldebatte abgeführt und von einer Spezialberatung ganz abgesehen.

Soweit die Ausgaben der Gemeinde nicht durch das Erträgnis ihres eigenen Vermögens oder ihrer Unternehmungen gedeckt werden, werden dieselben durch Zuschläge zu den staatlichen Steuern, sowie durch selbstständige Gemeindeumlagen bedeckt.

Das Haupterträgnis bilden die Realsteuern. Die Kommune hebt dermalen 25 % Zuschlag zur staatlichen Gebäudesteuer, welche $26^2/_3$ % der Zinseinnahme nach Abzug von 15 % Erhaltungskosten beträgt, ferner eine den Mieter treffende, aber vom Hausbesitzer eingehobene $9^1/_4$ %ige Umlage auf den Mietzins ein. Zuschläge zur Personaleinkommensteuer dürfen zufolge Landesgesetzes dermalen von der Gemeinde nicht eingehoben werden, doch bekommt sie aus den staatlichen Erträgnissen dieser Steuer einen Anteil. Bezüglich der Zuschläge zur Allgemeinen Erwerbsteuer und zur „Besonderen Erwerbsteuer der rechnungspflichtigen Unternehmungen" hat die jetzige Gemeinderatsmajorität eine Differenzierung der Zuschlagsprozente insofern eintreten lassen, als die in die höheren Klassen der Erwerbsteuerträger eingereihten Steuerträger mit einem höheren Prozentsatze belegt werden, als die übrigen (I. u. II. Klasse 27 %, III. und IV. Klasse 20 %, rechnungspflichtiger Unternehmungen 27 %).

Die Wasserversorgung, die elektrischen Straßenbahnen, die Gasbeleuchtung (jedoch nur die alten 10 Bezirke), die Elektrizitätswerke, (jedoch in Konkurrenz mit mehreren Privatgesellschaften) stehen im kommunalen Betriebe.

Das Statut räumt dem Gemeinderate das Recht ein, den einzelnen Mitgliedern der ständigen Ausschüsse, sowie den fallweise als Referenten zugezogenen Gemeinderatsmitgliedern für die Teilnahme an den Sitzungen Funktionsgebühren zuzuerkennen, doch hat der Gemeinderat von dieser Befugnis bisher keinen Gebrauch gemacht.

Durch einen Beschluß des Gemeinderates aus dem Jahre 1862 ist die Beteiligung der Mitglieder der Gemeindevertretung an Lieferungen für die Stadt und die Übernahme von Vertretungen für die Gemeinde untersagt. Dieser Gemeinderatsbeschluß besteht noch zu Recht. In einzelnen besonderen Fällen wurden Ausnahmen von diesem Grundsatze zugestanden.

Ausschüsse.

Der Gemeinderat hat nach dem Statute zwei ständige Ausschüsse zu wählen und zwar einen Ausschuß zur Erledigung der Gesuche um Verleihung des Heimatsrechtes und des Bürgerrechtes und einen Disziplinarausschuß. Die Aufgabe des letzteren besteht darin, darüber zu entscheiden, ob ein Gemeinderat durch sein Verhalten während der Gemeinderatssitzung das von ihm beim Antritt des Amtes zu leistende Gelöbnis: „Dem angestammten Kaiserhause und dem Vaterlande jederzeit unbedingt die Treue zu bewahren, den österreichischen Staatsgedanken hochzuhalten und den Bestimmungen des Gemeindestatuts nachzukommen", gebrochen habe und kann dieser Ausschuß im Falle der Bejahung dieser Frage über den betreffenden Gemeinderat den Ausschluß von den Gemeinderatssitzungen bis zur Höchstzahl von drei Sitzungen verfügen.

Der Gemeinderat ist berechtigt, auch andere Kommissionen zur Vorberatung von Verhandlungsgegenständen einzusetzen. Von diesem Rechte wurde jedoch seit dem Bestande des Statutes vom Jahre 1900 noch kein Gebrauch gemacht.

Bürgermeister.

Eine plenipotente Stellung in der Gemeinde nimmt der Bürgermeister ein. Er steht an der Spitze des Gemeinderates, des Stadtrates und des Magistrates, ihm sind die sämtlichen Beamten, Diener und sonstigen Angestellten der Gemeinde untergeordnet, und es steht ihm nach Maßgabe der Dienstpragmatik über dieselben das Disziplinarrecht zu. Der Bürgermeister kann jedes Geschäft, welches nach ordnungsmäßigem Geschäftsgange von einem Magistratsreferenten, dem Gremium der Magistratsräte oder den Senaten des Magistrates zu erledigen ist, an sich ziehen und unter eigener Verantwortung selbst erledigen; es steht ihm auch in allen Fällen das Recht zu, die Beschlüsse des Gremiums der Magistratsräte oder der Senate zu sistieren und den Gegenstand unter seiner eigenen Verantwortung zu erledigen. Sämtliche Beamte und Diener und sonstigen Angestellten der Gemeinde haben sich den Weisungen, welche sie vom Bürgermeister erhalten, unter seiner Verantwortlichkeit zu fügen. Der Bürgermeister ist auch Vorsitzender des Bezirksschulrates.

Es ist einleuchtend, daß mit Rücksicht auf alle diese Stellungen, die der Bürgermeister einnimmt, mit Rücksicht auf die ihm zugewiesenen Verwaltungsagenden und nicht minder im Hinblick auf die ihm als

Gemeindevorstand obliegenden Repräsentationspflichten an seine Arbeitskraft enorme Anforderungen gestellt werden. Kein Bürgermeister irgend einer Stadt im Deutschen Reiche hat ein so ausgebreitetes Tätigkeitsfeld wie der Bürgermeister von Wien.

Hierzu kommt noch, daß, da die politischen Parteien auf die Zusammensetzung des Gemeinderates Einfluß üben und der Bürgermeister aus der Mitte des Gemeinderates mit absoluter Mehrheit der Stimmen gewählt wird, der Bürgermeister in der Regel zugleich politischer Parteimann, ja einer der Führer seiner Partei ist.

Da der niederösterreichische Landtag in manchen Fällen auch eine Art von Kuratelsbehörde der Gemeinde ist, indem einige Verwaltungsgeschäfte (größere Grundverkäufe, Darlehnsaufnahmen) nur mit Zustimmung des Landtags vorgenommen werden dürfen, und die Ausschreibung von Steuerzuschlägen und Umlagen über ein gewisses begrenztes Ausmaß hinaus nur auf Grund eines Landesgesetzes erfolgen kann, und auch sonst die Interessen der Reichshauptstadt innig mit den Interessen des Landes, d. i. des Erzherzogtums Österreich unter der Enns verknüpft sind, so war es seit jeher üblich, daß die Bürgermeister von Wien sich um einen Sitz im Landtage bewarben. Es wurde sogar einmal die Idee ventiliert, dem Wiener Bürgermeister eine Virilstimme im Landtage zu verschaffen. Darnach ist der Bürgermeister fast immer auch Mitglied des niederösterreichischen Landtags. Der derzeitige Bürgermeister ist überdies Reichsratsabgeordneter.

Die Wahl des Bürgermeisters erfolgt auf sechs Jahre, und der Bürgermeister verbleibt in seiner Stellung, selbst wenn ihn während dieser Zeit die Reihe zum Austritt aus dem Gemeinderate infolge Ablauf seines Gemeinderatsmandates treffen sollte.

Der Bürgermeister wird in seiner Amtsführung durch zwei (nach 1905 drei) aus der Mitte des Gemeinderates auf drei Jahre gewählte Vizebürgermeister unterstützt, welche ihn im Falle der Verhinderung in allen seinen Funktionen vertreten.

Der Bürgermeister und die Vizebürgermeister sind für ihre Amtshandlungen der Gemeinde und bezüglich des übertragenen Wirkungskreises und insbesondere auch des Wirkungskreises der Gemeinde als politische Behörde I. Instanz auch der Regierung verantwortlich.

Für die Wahl des Bürgermeisters und der Vizebürgermeister ist keinerlei Qualifikation der zu wählenden Person vorgeschrieben und daher nicht erforderlich, daß dieselben,

ebenso wie der Magistratsdirektor und die Magistratsräte Juristen seien.

Die Wahl des Bürgermeisters unterliegt jedoch der Bestätigung des Kaisers. Bürgermeister sowohl wie Vizebürgermeister werden beeidet.

Daß Bürgermeister und Vizebürgermeister sich ausschließlich ihrem Amte widmen, wird nicht erfordert; sie können nach wie vor ihrem gewöhnlichen Berufe nachgehen.

Der Bürgermeister erhält Amtswohnung und eine vom Gemeinderate jeweils zu bestimmende Funktionsgebühr, welche dermalen mit 24 000 Kr. pro Jahr bemessen ist. Außerdem hat er Equipage auf Kosten der Stadt.

Die Vizebürgermeister beziehen eine jährliche Funktionsgebühr von je 8000 Kr.

Nach einem neuen Landesgesetze vom 2. Februar 1904 Str. 23 LGB. beziehen Bürgermeister und Vizebürgermeister Pensionen, deren Höhe der Gemeinderat bestimmt, die aber für den Bürgermeister mit mindestens 8000 Kr., für die Vizebürgermeister mit mindestens 2400 Kr. auszumessen ist.

Magistrat.

Der Magistrat ist das Exekutivorgan der Gemeinde. Ihm obliegt die unmittelbare Verwaltung des Vermögens der Gemeinde, der Fonde und Stiftungen, die Verfassung der Jahresrechnungen, die Erstattung von Vorschlägen an den Stadtrat über Ernennung und Beförderung von Beamten und Angestellten. Gewisse geringfügigere Verwaltungsangelegenheiten sind ihm zur selbständigen Erledigung zugewiesen.

Der Magistrat handhabt weiter die Lokalpolizei in der Gemeinde (soweit dieselbe nicht der staatlichen Sicherheitsbehörde zugewiesen ist), und es steht ihm das Recht zu, in diesen Angelegenheiten allgemeine Anordnungen und Verbote zu erlassen und Geldstrafen bis zu 400 Kr. oder Arreststrafen bis zu 14 Tagen für deren Übertretung festzusetzen.

Der Magistrat fungiert weiter als politische Behörde I. Instanz. Zum Zwecke der Geschäftsvereinfachung besteht in jedem Bezirke ein „Magistratisches Bezirksamt". Diese Dezentralisation des Magistrats, welche seit 1891 besteht, hat sich bewährt. Die Bezirksämter unterstehen dem Magistrate, in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises steht aber der Statthalterei das Recht zu, dem Bezirksamte unmittelbare Weisungen zu erteilen. Die Erledigung der nicht den Bezirksämtern zugewiesenen Geschäfte des Magistrats erfolgt entweder durch einzelne

Magistratsreferenten, oder durch das Gremium der Magistratsräte oder durch kleinere Abteilungen des Magistrates (Senate).

Der Magistrat besteht aus besoldeten, auf Lebenszeit ernannten Beamten. Die Konzepts-, technischen, Sanitäts-, Veterinär-, dann Kasse- und Buchhaltungs-Beamten des Magistrates müssen zur diesfälligen Geschäftsführung nach den für Staatsbedienstete des bezüglichen Dienstzweiges geltenden Vorschriften befähigt sein. Für die Anstellung im Konzeptsfache ist hiernach die Absolvierung der juridischen Studien und nach einer dreijährigen praktischen Dienstleistung die Ablegung der politisch-praktischen Prüfung, für die Anstellung im Stadtbauamte die Absolvierung einer technischen Hochschule, für die Stadtphysikats-Beamten das Doktorat der Medizin und für die Buchhaltungsbeamten die Maturitätsprüfung an einem Gymnasium oder einer Realschule erforderlich und haben sich die letzteren binnen drei Jahren der Prüfung aus der Staatsverrechnungskunde zu unterziehen. Für die Anstellung im Kanzleifache ist das zurückgelegte Untergymnasium oder vier Klassen einer Unterrealschule oder einer Handelsschule erforderlich und haben sich die Bewerber außerdem noch einer Prüfung vor einer vom Magistrate eingesetzten Prüfungskommission zu unterziehen.

Alle Beamten werden beeidet; es besteht für sie eine Dienstpragmatik. Die Entlassung definitiver Beamten kann nur nach durchgeführtem Disziplinarverfahren erfolgen.

Die Beamten sind — mit Ausnahme einiger weniger — in 8 Rangklassen eingeteilt. Von 1841 definitiv angestellten Beamten waren 1901 in der Rangklasse

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	4	66	139	235	399	580	417

Beamte. Die Anzahl der Praktikanten betrug 362, die der Diurnisten 435.

Der Gehalt der einzelnen Rangklassen ist folgender:

Rangklasse:	Gehaltsstufen: Kr.	Quartiergeld: Kr.
I	12 000 10 000	2000
II	9 000 8 000	1800
III	7 200 6 400 5 600	1600

Rangklasse:	Gehaltstufen: Kr.	Quartiergeld: Kr.
IV	4800 4400 4000	1400
V	3600 3400 3200	1200
VI	3000 2800 2600	1000
VII	2400 2200 2000	800
VIII	1800 1600	600

Die Konzepts- und Bauamtspraktikanten beziehen ein Adjutum von 1400 bezw. 1600 Kr., die übrigen Praktikanten ein solches von 1000 bezw. 1200 Kr. Die Vorrückung in den höheren Gehalt einer Rangklasse hat in der VII. und VIII. Rangklasse nach je 3, in den übrigen Rangklassen nach je 4 in der betreffenden Rangklasse vollstreckten Dienstjahren zu erfolgen.

Die Beamten sind pensionsberechtigt. Nebenbeschäftigungen sind ihnen gestattet, soweit sich dieselben mit der Amtsführung der Beamten vertragen. Die Dienstpragmatik bestimmt diesfalls (§ 32): „Nebenbeschäftigungen, welche dem Anstande und der Würde der Stelle eines städtischen Beamten widerstreiten, der Erfüllung des Dienstes auch nur teilweise Abbruch tun, ihrer Natur und Beschaffenheit nach die volle Unbefangenheit des Beamten im Dienste beeinträchtigen können, oder welche unmittelbar oder mittelbar zu einer Amtshandlung in seinem eigenen oder einem hiermit zusammenhängenden Dienstzweige führen, oder auf eine solche Bezug haben, sind bei sonstiger Disziplinarahndung untersagt."

Ehrenbeamte im Magistrat, wie sie in Deutschland existieren, gibt es in Wien nicht.

Städtische Diener.

Gewisse Kategorien von Gemeindebediensteten, welche ihrer Tätigkeit nach als Unterbeamte angesehen werden können, wie Mahnboten, Marktaufseher, Aufseher in den Schlachthäusern und Versorgungsanstalten, werden mit den eigentlichen Dienern, den Ratsdienern, Amtsdienern und Schuldienern, unter dem gemeinsamen Begriffe: „Städtische Diener" subsumiert. Dieselben werden in zwei Bezugsklassen eingeteilt, innerhalb welchen drei Gehaltsstufen existieren. Die Vorrückung in die höhere Gehaltsstufe erfolgt nach Verlauf von je 5 Dienstjahren.

Die Bezüge der städtischen Diener sind folgende:

I. Bezugsklasse: Gehaltsstufe 1400, 1500 und 1600 Kr. und je 420 Kr. Quartiergeld.

II. Bezugsklasse: Gehaltsstufe 1100, 1200 und 1300 Kr. und je 360 Kr. Quartiergeld.

Außer diesen Bezügen erhalten die städtischen Diener die Montur beigestellt und beziehen Stiefelpauschalien. Die Anzahl der in die Bezugsklassen eingereihten Diener ist derzeit 621.

Die Diener sind pensionsberechtigt. Für die Krankenversicherung der städtischen Arbeiter ist durch einen Kranken- und Leichenverein der Gemeindearbeiter Wiens gesorgt. Die Gemeinde bezahlt die Hälfte der Mitgliederbeiträge.

Verhältnis der Organe der Gemeinde zueinander.

Wie bereits erwähnt, untersteht die Beamtenschaft und Dienerschaft der Gemeinde dem Bürgermeister und haben sich, wie das Gemeindestatut ausdrücklich und feierlich ausspricht (§ 96): „die sämtlichen Beamten und Diener, sowie die sonstigen Angestellten der Gemeinde den Weisungen, welche sie vom Bürgermeister erhalten, unter seiner Verantwortung zu fügen." Da außer den zur Besorgung der eigentlichen Gemeindegeschäfte erforderlichen Beamten und sonstigen Angestellten eine große Anzahl von Angestellten in den Betrieben der kommunalen Unternehmungen (Gas-, Elektrizitätswerke, Straßenbahnen usw.) beschäftigt sind, ist es klar, welch bedeutenden Einfluß der Bürgermeister von Wien allein durch die Masse der von ihm abhängigen und ihm unterstellten Gemeindeangestellten besitzt.

Unterstehen die einzelnen Magistratsbeamten dem Bürgermeister, so steht der Magistrat in seiner Totalität in einem Abhängigkeitsverhältnisse zum Stadtrate. Von einem Koordinationsverhältnisse, wie

es anderwärts der Fall ist, kann hier keine Rede sein. Denn wenn auch der Magistrat in einer Reihe von Verwaltungsangelegenheiten selbständig vorgehen kann und insbesondere in Ausübung des übertragenen Wirkungskreises dem Stadtrate nicht unterstellt ist, so ist doch der Stadtrat das eigentliche beschließende Organ der Gemeinde, welches an die Anträge des Magistrates nicht gebunden erscheint und überdies ist er jene Körperschaft, in deren Händen die Ernennung, Beförderung oder Entlassung der Beamten liegt. Es ist hiernach, ganz abgesehen von dem Rechte des Bürgermeisters, jeden dem Magistrate zur Erledigung zugewiesenen Gegenstand unter seiner Verantwortung selbst zu erledigen, sehr natürlich, daß für die Richtung, in welcher sich die Geschäftsführung des Magistrates bewegt, die Haltung des Stadtrates maßgebend ist.

Unter diesen Verhältnissen kann es zu eigentlichen Konflikten zwischen Magistrat und Stadtrat (der Gemeinderat kommt hier weniger in Betracht) nicht kommen. Würde sich dennoch ein solcher ergeben, so hätte der Bürgermeister, der sowohl Vorsitzender des Stadtrates, als des Gemeinderates, als auch Vorstand des Magistrates ist, zu entscheiden.

Bei dem herrschenden System ist es eine zum Nachdenken anregende Tatsache, daß der Bürgermeister, der gewählte Führer der Gemeinderatsmehrheit, welche, wie oben dargestellt, eine politische, keine wirtschaftliche, Partei ist, einen so weitgehenden Einfluß auf die gesamte Gemeindeverwaltung besitzt, — daß weiter der Stadtrat, aus dem Gemeinderate oder vielmehr aus der Gemeinderatsmehrheit gewählt, wiederum ein Organ jener politischen Partei wird, der die Mehrheit der Gemeindevertretung angehört, und daß somit, wenn auch noch die Rückwirkung auf den vom Bürgermeister oder Stadtrate abhängigen Magistrat in Betracht gezogen wird, die gesamte Gemeindeverwaltung von parteipolitischen Einflüssen durchströmt wird.

Verschärft wird diese Erscheinung heutzutage noch durch zwei Momente, die beide gleich bedauerlich sind. — Das eine bildet die Tatsache, daß dermalen auch der Magistratsdirektor, der Chef des Magistrats und unmittelbare Vorgesetzte der Beamtenschaft, im politischen Getriebe steht, Landtags- und Reichsratsabgeordneter ist und sich als einer der jüngeren Führer der Partei im politischen Kampfe bemerkbar macht. Das andere Moment ist die Tatsache, daß der Stadtrat sich seit dem Jahre 1896 ausschließlich aus Parteigängern der herrschenden Gemeinderatsmajorität zusammensetzt, eine direkte Kontrolle seiner Gebarung durch Mitglieder

anderer Parteien somit nicht möglich ist. Allerdings steht dem Gemeinderate, in welchem noch eine kleine Gruppe von Oppositionsmännern neben der Mehrheitspartei sitzt, die Kontrolle über die Tätigkeit des Stadtrates ebenso wie bezüglich der gesamten Gemeindeverwaltung zu. Allein die Ausübung dieser Kontrolle des Gemeinderates wird durch eine die Aktionsfreiheit und die Redefreiheit der einzelnen Gemeinderatsmitglieder sehr beengende Geschäftsordnung außerordentlich erschwert.

Überhaupt kann gesagt werden, daß, wenn schon der Wirkungskreis des Gemeinderates als der eigentlichen Gemeindevertretung zugunsten der Machtvollkommenheit eines Gemeinderatsausschusses, nämlich des Stadtrates, durch das Statut sehr eingeengt worden ist, noch mehr die Geschäftsordnung des Gemeinderates dafür sorgt, daß der Einfluß des Gemeinderates auf die Gemeindeagenden ein äußerst geringer geworden ist. Der Gemeinderat kann keinen aus seiner Mitte hervorgegangenen Antrag selbständig beraten, jeder Antrag muß vorerst dem Stadtrate zugewiesen werden, in dessen Macht es steht, ob und wann er über den Antrag referieren will, wenn er ihn nicht im eigenen Wirkungskreise abtut. Über die Antwort, welche der Bürgermeister auf eine an ihn gerichtete Interpellation gibt, ist eine Debatte nicht zulässig. Die Tagesordnung der Sitzung ist zwar den Mitgliedern des Gemeinderates mit der Einladung zur Sitzung bekannt zu geben, jedoch ist es Regel, daß Gegenstände noch nachträglich eingereiht werden, ohne daß sie vorher den Gemeinderäten mitgeteilt worden wären und wichtige Referate werden ihnen oft erst so kurze Zeit vor der Sitzung mitgeteilt, daß eine entsprechende Prüfung der Sache nicht tunlich ist. — Bei Debatten ist der Antrag auf Schluß der Rednerliste und Wahl von Generalrednern zulässig. Bei der Wahl von Generalrednern kommt es mißbräuchlich vor, daß die Gegenmeinung nicht zum Ausdrucke kommt, weil die Parteigänger der Majorität sich sowohl pro als contra und so zahlreich in die Rednerliste eintragen lassen, daß sie beide Generalredner wählen. Die Handhabung der Geschäftsordnung ist ganz der Gewalt des Vorsitzenden anheimgegeben, da das Wort „zur Geschäftsordnung", wodurch eine Rüge gesetz- oder geschäftsordnungswidriger Handhabung ermöglicht wäre (wie es bis 1900 zulässig war), nicht erteilt wird. Von der Befugnis der Ausschließung von Gemeinderatsmitgliedern wegen ungehörigen Benehmens wird durch den ausschließlich aus Parteigängern der Majorität bestehender Disziplinarausschuß ein nicht zu billigender Gebrauch gemacht usw.

Für die wichtigste Aufgabe des Gemeinderates, die Prüfung der

Rechnungsabschlüsse und der Voranschläge, wird, wie schon erwähnt, nicht die erforderliche Zeit gelassen, die Beratung in hastender Eile durchgeführt und überdies pflichteifrigen Gemeinderäten die Erfüllung ihrer diesbezüglichen Aufgaben durch ermüdende Nachtsitzungen verleidet.

Der Stadtrat hat kaum das Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderate. Die Mitglieder des Stadtrates fühlen sich vielmehr nur verpflichtet, der Partei, die sie gewählt hat, Rechenschaft zu geben, und es kommt vor, daß die wichtigsten Gegenstände in den Parteibesprechungen zur Erörterung und Entscheidung gebracht werden, bevor die offizielle Sitzung des Stadtrates oder des Gemeinderates sich mit ihnen zu befassen Gelegenheit hat.

Der Bürgermeister ist dem Gemeinderate und in Ansehung des übertragenen Wirkungskreises auch der Regierung verantwortlich. Wenn aber im Gemeinderate wirklich einmal der Antrag gestellt werden sollte, den Bürgermeister in einem Falle zur Verantwortung zu ziehen, so würde sich, falls der Bürgermeister Widerstand leistet, ein schwer zu lösender Konflikt ergeben, da der Gemeinderat ohne Vorberatung und Berichterstattung durch den Stadtrat keinen Beschluß fassen kann. Wäre der Stadtrat dem Bürgermeister ergeben, so käme es dann wahrscheinlich niemals zu einer Berichterstattung über einen solchen Antrag. Dazu kommt noch, daß die Tagesordnung für die Sitzungen des Gemeinderates ausschließlich vom Bürgermeister festgesetzt wird, er also verhindern kann, daß der Gegenstand auf die Tagesordnung kommt. Die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters dem Gemeinderate gegenüber steht daher mehr oder weniger auf dem Papier. Der Gemeinderat kann übrigens den einmal auf sechs Jahre gewählten Bürgermeister nicht abberufen oder absetzen. Nur der Statthalter könnte die Amovierung des Bürgermeisters herbeiführen, indem er den Gemeinderat auflöst, in welchem Falle das Mandat des Bürgermeisters erlischt. Daß dies ein unpraktikables Mittel ist, hat die Erfahrung gelehrt. Als der derzeitige Bürgermeister im Jahre 1895 zuerst zum Bürgermeister gewählt, die kaiserliche Bestätigung nicht erhielt und dann doch nochmals gewählt wurde, löste der Statthalter den Gemeinderat auf. Wie nicht anders zu erwarten war, errang die neu aufstrebende christlich-soziale Partei bei den Neuwahlen noch mehr Mandate, und schließlich blieb der Regierung nichts übrig, als den Führer der Partei, die zwei Dritteile der Mandate an sich gezogen hatte, als Bürgermeister zu bestätigen.

Daß die Stellung des Bürgermeisters zur jeweiligen Regierung, nachdem das politische Parteigetriebe einen so bedeutenden Einfluß auf

die Gemeindeverwaltung gewonnen hat, gleichfalls von der politischen Parteistellung beeinflußt wird, ist unter den dargelegten Verhältnissen natürlich.

Bezirksvertretung.

Die Selbstverwaltung in den einzelnen Bezirken wird durch die Bezirksvertretung mit dem Bezirksvorsteher an der Spitze geübt.

Die Bezirksvertretung besteht aus 18—30 von den Wahlberechtigten der ersten drei Wahlkörper eines jeden Bezirkes gewählten Gemeindemitgliedern, welche ihren Wohnsitz im Bezirke haben müssen und nicht gleichzeitig dem Gemeinderate angehören dürfen. Der IV. Wahlkörper (Arbeiter-Wahlkörper) hat kein Wahlrecht zur Bezirksvertretung.

Die Mitglieder der Bezirksvertretung heißen „Bezirksräte". Die Wahl des Bezirksvorstehers unterliegt der Bestätigung durch den Stadtrat und den Statthalter. Bezirksräte und Bezirksvorsteher werden auf sechs Jahre gewählt. Die Bezirksvorsteher können den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme beiwohnen.

Der Wirkungskreis der Bezirksvertretung und der Bezirksvorsteher beschränkt sich im allgemeinen auf jene Angelegenheiten, welche ihnen vom Gemeinderate entweder einfürallemal im Statute oder der Geschäftsordnung für die Bezirksvertretungen, oder von Fall zu Fall auf Grund besonderer Beschlüsse übertragen werden.

Den Bezirksvertretungen obliegt: die Wahl der Armenräte (Armenpfleger), die Wahl der Ortsschulräte, die Aufstellung des jährlichen Voranschlages über das für die besonderen Bedürfnisse des Bezirkes sich ergebende Erfordernis des nächsten Verwaltungsjahres, Begutachtung der von den Bewohnern des Bezirkes eingebrachten Gesuche um Aufnahme in den Gemeindeverband und Verleihung des Bürgerrechts. Es steht ihnen zu, in allen den Bezirk oder auch die ganze Gemeinde betreffenden Angelegenheiten, Anträge an den Magistrat, Gemeinderat und Stadtrat zu stellen und Vorstellungen gegen Entscheidungen des Gemeinderates, Stadtrates und Bürgermeisters oder Magistrats zu erheben, wenn durch diese Entscheidungen die Interessen des Bezirkes zunächst berührt werden.

In vielen, die individuellen Interessen der einzelnen Bewohner des Bezirkes betreffenden Angelegenheiten, steht den Bezirksvertretungen ein maßgebender Einfluß zu, denn sie haben Äußerungen über angesuchte Gewerbekonzessionen, Betriebsanlagen sowie über Statusangelegenheiten abzugeben, sie beschließen über Gesuche um widerrufliche Aufstellungen von Objekten auf den Straßen (Tischen, Trinkhallen, Kiosken, Tafeln usw.),

über Gesuche um Anbringung von Portalen, Steckschildern, Sonnenplachen, über Gesuche um Anweisung von Standplätzen zur Ausübung gewisser Straßengewerbe. Sie bezeichnen die in die Urliste der Geschworenen aufzunehmenden Personen.

Dem Bezirksvorsteher obliegt die Überwachung des Gemeindegutes und Gemeindevermögens im Bezirke, die Durchführung der Reinigung der Straßen, die Mitwirkung bei einer ganzen Reihe zur Gemeindeverwaltung gehöriger Angelegenheiten. In seine Kompetenz fällt die Ausstellung und Bestätigung von Zeugnissen über Leben, Wohnort, Vermögen und Erwerb der Bewohner des Bezirkes, Namhaftmachung von Vormündern u. a. m.

Beschlüsse einer Bezirksvertretung, welche gegen das Gesetz oder gegen Beschlüsse des Gemeinderats verstoßen oder den Wirkungskreis der Bezirksvertretung überschreiten, oder welche nach der Ansicht des Bezirksvorstehers wichtige Interessen des Bezirkes verletzen, ist der Bezirksvorsteher zu sistieren verpflichtet, wonach er hierüber die Entscheidung des Bürgermeisters einzuholen hat, welchem auch seinerseits das Recht zusteht, in solchen Fällen mit der Sistierung vorzugehen.

Die Bezirksvertretung kann sowohl vom Gemeinderate wie vom Statthalter aufgelöst werden. Der Bürgermeister kann einzelne Mitglieder der Bezirksvertretung, insbesondere den Bezirksvorsteher, des Amtes entheben, wenn dieselben die Erfüllung ihrer Amtsobliegenheiten beharrlich vernachlässigen.

Eine Verpflichtung zur Übernahme des Amtes eines Mitgliedes der Bezirksvertretung (Bezirksrates) besteht nicht. Das Amt ist ein Ehrenamt; der Bezirksvorsteher erhält jedoch für seine Mühewaltung eine Gebühr, welche dermalen 3000 Kr. beträgt.

Im allgemeinen hat sich das seit 1860 bestehende Institut der Bezirksvertretungen gut bewährt, wenn auch hie und da Konflikte zwischen Bezirksvertretungen und Gemeinderat, oder ersterem und dem Magistrate vorgekommen sind. Ein Übel ist es jedoch, daß die Wahl der Bezirksvertretung, abgesehen von dem Ausschluß des IV. Wahlkörpers, auf denselben Grundsätzen, wie jene des Gemeinderates beruht, die Parteipolitik daher auch in diese Körperschaften hineindringt. Bei der Bedeutung, welche manche der Entscheidung der Bezirksvertretung unterliegenden Angelegenheiten oft für das einzelne Individuum hat (wie bei Äußerungen über die Militärbefreiungen, bei Beschlußfassung über Tischaufstellungen usw.), ist ein streng unparteiisches, der richterlichen Judikatur gleichkommendes Vorgehen geboten und ist es bedauerlich, wenn auch nur

der Verdacht aufkommen kann, daß bei diesen Entscheidungen Gesichtspunkte der Parteipolitik mitspielen. Deshalb ist es auch beklagenswert, daß seit dem Jahre 1897 von 20 Bezirksvertretungen nur mehr drei eine aus Parteigängern verschiedener politischer Richtung gemischte Zusammensetzung aufweisen, während in den übrigen 17 Bezirksvertretungen nur die Anhänger einer Partei, der herrschenden, vertreten sind.

Was die Berufsverhältnisse der Bezirksräte anbelangt, so waren unter den mit Ende 1901 vorhandenen 311 Bezirksräten: 20 Beamte, 7 Advokaten, 3 Ärzte und Apotheker, 21 Professoren und Lehrer, 7 Techniker, Architekten, Ingenieure, Baumeister, 154 Fabrikanten und Gewerbetreibende, 48 Handeltreibende und 51 Private. Unter allen diesen waren 166 Hausbesitzer.

Armenverwaltung.

Zur Unterstützung der Armenverwaltung, welche in den Händen des Magistrats ruht, besteht in jedem Bezirke ein „Armen-Institut,", welches aus einer Anzahl von „Armenräten" mit einem Obmanne an der Spitze und den „Waisenvätern" und „Waisenmüttern" besteht. Die Armenräte haben die Tätigkeit der Armenpfleger, die Waisenräte und Waisenmütter sind mit der Überwachung der Pflege der bei Pflegeparteien untergebrachten Waisen, welche „städtische Kostkinder" genannt werden, betraut, wobei sie von den städtischen Bezirksärzten und den Armenärzten unterstützt werden. In jedem Bezirke besteht ein „Armenrat" als Kollegium, dessen Mitglieder je nach Bedarf für die einzelnen Bezirke festgesetzt werden. Die Mitglieder des Armenrates werden auch „Armenräte" genannt. Die Anzahl dieser Armenräte betrug im Jahre 1901 (bei einer Bevölkerungsziffer von 1 648 335 Einwohnern) 2007, die Zahl der Waisenräte 401, der Waisenmütter 127.

Die Armenräte werden von der Bezirksvertretung gewählt, die Waisenväter und Waisenmütter vom Magistrate ernannt.

Eine Pflicht zur Übernahme des Amtes besteht nicht. Eine Besoldung der Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane der Armenverwaltung findet nicht statt. Den Armeninstituten werden zur Besorgung der Schreib- und Kassageschäfte die nötigen Organe aus den Magistratsbeamten beigestellt.

Die offene Armenpflege in Wien erscheint verbesserungswürdig. Mehrfache Versuche, die Hauptgrundsätze des sogenannten Elberfelder Armenpflege-Systems — (Individualisierung des einzelnen Armenfalles, Beschränkung des Wirkungskreises der Armenpfleger auf eine sehr geringe

Anzahl von Personen oder Familien, Heranziehung einer großen Anzahl von Bürgern zur Armenpflege, Anpassung der Unterstützung an den einzelnen Fall, daher nach Möglichkeit statt Geldunterstützung anderweitige Unterstützung, vor allem durch Beschaffung von Arbeit, dann durch Gewährung von Naturalien, durch Überlassung von Arbeitswerkzeugen usw., Verpflichtung der Armenpfleger zur fortdauernden Nachschau bei den Armen, Herbeiführung einer stetigen Kontrolle der Verhältnisse der Armen und ein gewisses Vertrautsein mit den persönlichen Angelegenheiten desselben, Verabfolgung der Unterstützung durch den Armenpfler selbst) — die Versuche, dieses Armenpflege-System in Wien zur Einführung zu bringen, konnten nicht zum Durchbruche kommen. In dem einzigen Punkte hat man sich dem Elberfelder System genähert, daß eine erhebliche Vermehrung der Armenratstellen eingetreten ist (1901: 2007 gegen 1891: 883).

Zu dem Ehrenamte der Armenräte werden derzeit vornehmlich die kleinbürgerlichen Elemente herangezogen. Jedoch kommen vereinzelt auch Fabrikanten, Kaufleute, Privatiers, Beamte und Lehrer unter ihnen vor. Die Möglichkeit, auch Arbeiter heranzuziehen, besteht, jedoch wurde von dieser Möglichkeit bisher ein Gebrauch nicht gemacht. Neuestens hat man damit begonnen, auch Frauen (welche als Waisenmütter seit jeher in der Armenpflege tätig waren), in die Liste der Armenräte aufzunehmen. Es beschränkt sich dies jedoch bis heute nur auf einzelne Fälle.

Die Fürsorge für arme Schulkinder durch Gewährung einer Mittagskost wird durch einen unter Patronat der Gemeinde im Jahre 1899 gegründeten und zum weitaus größten Teile durch ihre Subvention erhaltenen Verein („Zentralverein zur Beköstigung armer Schulkinder") ausgeübt. An der Durchführung und Überwachung der Ausspeisung, welche zum Teil in Schulküchen, zum Teile in den bestehenden Volksküchen des Wiener Volksküchenvereins erfolgt, beteiligen sich Frauen in anerkennenswerter Weise.

Die Gemeinde ist nach den bestehenden Schulgesetzen verpflichtet, armen Schulkindern die Lernmittel, ferner Beschuhung beizustellen.

Was die geschlossene Armenpflege betrifft, so ist durch die bestehenden Versorgungshäuser, welche sich teils in Wien selbst, teils am flachen Lande befinden, vorgesorgt. Neuestens wurde an der Grenze von Wien (in Lainz) ein neues großes Versorgungsheim erbaut und in Verwendung genommen.

Schulverwaltung.

Die Schulverwaltung ist durch gesetzliche Bestimmungen geregelt. Die grundsätzlichen Normen hierfür sind in Reichsgesetzen[1] enthalten, während die Ausführungsgesetze Landesgesetze[2] sind. Die letzten wurden erst kürzlich (Ende 1904) einer durchgreifenden Änderung unterzogen, indem anläßlich einer Erhöhung der Lehrerbezüge die christlich-soziale Mehrheit des niederösterreichischen Landtages eine Stärkung des Einflusses des Landesausschusses (d. i.: des autonomen Verwaltungsorganes des Landes) gegenüber den aus autonomen und staatlichen Organen zusammengesetzten unteren Schulbehörden (Bezirksschulräten und Ortsschulräten) durchzusetzen verstand.

Wien bildet im Lande einen eigenen Schulbezirk, für welchen in den Landesgesetzen nicht nur in bezug auf die Lehrerbezüge, sondern auch in bezug auf die Schulaufsicht, den Schulaufwand und die Ernennung der Lehrpersonen besondere, von den allgemeinen Normen abweichende Bestimmungen enthalten sind.

In Wien ist für jeden Gemeindebezirk ein Ortsschulrat bestellt, welcher aus durch die Bezirksvertretung aus den für den Gemeinderat wählbaren Personen gewählten Vertretern, dann aus Vertretern der Religionsgenossenschaften und aus Vertretern der Schule besteht. Dem Bezirksschulrate steht es überdies frei, einen Ortsschulaufseher, welchem besondere Funktionen zustehen, als Mitglied des Ortsschulrates zu ernennen. Der Bezirksschulrat ernennt auch aus den Leitern der Schule denjenigen, welcher als Mitglied in den Ortsschulrat einzutreten hat; den anderen Schulleitern im Bezirke steht nur in den ihre Schule betreffenden Angelegenheiten die Teilnahme an den Verhandlungen mit beratender Stimme zu. Den Vertreter der katholischen Kirche im Ortsschulrat bestellt das fürsterzbischöfliche Ordinariat aus den Pfarrern des Gemeindebezirks. Vertreter der anderen Religionsgenossenschaften werden zum Eintritte in den Ortsschulrat dann zugelassen, wenn die Zahl der dem betreffenden Glaubensbekenntnisse angehörigen Glaubensgenossen in

[1] Reichsgesetz v. 25. Mai 1868 Nr. 48 RGB., Reichsvolksschulgesetz v. 14. Mai 1869 RGB. Nr. 62, abgeändert durch Reichsgesetz v. 2. Mai 1883 RGB. Nr. 53.

[2] Die neueren Landesgesetze sind: Gesetz v. 25. Dezember 1904 Nr. 97 LGB., betreffend die Schulaufsicht. — Gesetz v. 25. Dez. 1904 Nr. 98 LGB., betreffend die Errichtung, die Erhaltung und den Besuch der öffentlichen Volksschulen. — Gesetz v. 25. Dezember 1904 Nr. 99 LGB., betreffend die Regelung der Rechtsverhältnisse des Lehrerstandes an den öffentlichen Volksschulen. — Gesetz v. 25. Dezember 1904 Nr. 100 LGB., betreffend die Entlohnung des Religionsunterrichts.

dem Gemeindebezirke mehr als 100 beträgt; sie werden von der konfessionellen Oberbehörde, bezw. bezüglich der israelitischen Konfession von der israelitischen Kultusgemeinde ernannt, haben aber an der Beratung und Abstimmung des Ortsschulrates nur dann teilzunehmen, wenn es sich um Gegenstände handelt, die den durch sie vertretenen Interessenkreis berühren. Außerdem wird in Fragen des Religionsinteresses der betreffende Religionslehrer mit beratender Stimme beigezogen.

Die Funktion des Ortsschulrates besteht im wesentlichen in der lokalen Schulverwaltung, soweit sie nicht von höheren Schulbehörden geübt wird, dann in Handhabung der äußeren Schulordnung mit Ausschluß des pädagogisch-didaktischen Gebietes. Er erstattet bei Besetzung von Lehrstellen einen Vorschlag, indem er fünf Bewerber für jede Stelle bezeichnet. Der Wiener Stadtrat, welcher die Lehrpersonen ernennt, ist jedoch an diesen Vorschlag nicht gebunden.

Die nächsthöhere Aufsicht über die Schulen wird von dem — seit den neuen Landesgesetzen vom Jahre 1904 — mit dem Prädikate „k. k." ausgestatteten Bezirksschulrate geführt. Der Bezirksschulrat in Wien besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem, aus zwei vom Bürgermeister bestellten magistratischen Konzeptsbeamten als Schulreferenten, aus je einem vom Statthalter ernannten Vertreter des katholischen, des evangelischen und des israelitischen Religionsunterrichtes, aus Fachmännern im Lehramte, von welchen zwei vom Stadtrate berufen und vier von der Lehrerkonferenz gewählt werden; außerdem hat der Direktor einer Lehrerbildungsanstalt, eines Gymnasiums und einer Realschule in den Bezirksschulrat einzutreten, welche drei Mitglieder der Landesschulrat ernennt. Weiter gehören dem Bezirksschulrate die Bezirksschulinspektoren, d. i. die vom Staate ernannten pädagogisch-didaktischen Aufsichtsorgane an; jedoch haben von diesen jeweilig nur sechs an der Abstimmung teilzunehmen. Endlich besteht der Bezirksschulrat noch aus 20 von der Gemeindevertretung gewählten Mitgliedern, welche das passive Wahlrecht für die Gemeindevertretung besitzen.

Der sachliche Wirkungskreis des Bezirksschulrates umfaßt eine große Reihe von Angelegenheiten, welche sich auf die eigentliche Schulverwaltung und die Aufsicht über Schule und Lehrer beziehen. Ihm obliegt die provisorische Besetzung aller Lehrstellen, die Verkündigung der Verfügungen der Kirchenbehörden über den Religionsunterricht und die religiösen Stellungen an die Schulleiter und die Versagung dieser Verkündigung bei Verfügungen, welche mit der allgemeinen Schulordnung unvereinbar sind. Der Bezirksschulrat entscheidet über die Einreihung der Lehr-

personen in eine höhere Gehaltsstufe, über die Zuerkennung der gesetzlichen Diensteszulagen.

Die Aufsicht über das Volksschulwesen in bezug auf Erziehung und Unterricht wird durch die vom Unterrichtsministerium auf Grund eines vom Landesschulrate nach Einvernehmen des Bezirksschulrates erstatteten Ternavorschlages ernannten Bezirksschulinspektoren ausgeübt.

Zur Vereinfachung der Geschäftsbehandlung bildet der Bezirksschulrat Sektionen und Ausschüsse; die Sektionen haben das Recht selbstständiger Entscheidung, die Ausschüsse nur das Recht der Vorberatung.

Die oberste Schulaufsichtsbehörde im Lande ist der k. k. Landesschulrat, welcher in seiner Mehrheit aus vom Staate ernannten Mitgliedern (12), in seiner Minderheit (11) aus vom Landesausschusse und der Gemeinde Wien abgeordneten Mitgliedern (je 4) und 3 Fachmännern im Lehrwesen besteht, welche auf Grund eines Ternavorschlages des Landesausschusses vom Unterrichtsminister ernannt werden.

Nach den neuen Schulgesetzen ex 1904 werden sowohl die sachlichen Schulerfordernisse (Herstellung des Schulgebäudes, Beheizung, Beleuchtung, Schulbedienung, Herstellung der Lehrmittel), als auch der Personalaufwand für die Volksschulen (Gehalte, Quartiergelder, Dienstalterszulagen usw.) aus den Gemeindemitteln gedeckt.

An den öffentlichen Volksschulen des Wiener Schulbezirks ernennt der Wiener Stadtrat die Lehrpersonen. Die Ernennung ist dem k. k. Landesschulrate anzuzeigen, welcher sie beanstanden kann, wenn dem Ernannten erhebliche sittliche Gebrechen oder Handlungen solcher Art zur Last fallen, daß wegen derselben die Entlassung eines schon angestellten Lehrers ausgesprochen werden könnte.

Die von der Gemeinde erhaltenen Schulen sind entweder „Allgemeine Volksschulen", in denen der Unterricht für die Schulkinder der ersten 5 Schuljahre (vom 6. bis 11. Lebensjahre) erteilt wird, oder „Bürgerschulen", welche eine über das Lehrziel der allgemeinen Volksschulen hinausreichende Bildung gewähren und von den Schulkindern des 6. bis 8. Schuljahres (vom 12. bis 14. Lebensjahre) besucht werden.

Die Lehrpersonen sondern sich danach auch in Volksschullehrer und Bürgerschullehrer, welch letztere besondere Fachprüfungen abzulegen haben.

Die Gehalte der Lehrpersonen sind nach Kategorien mit je drei beziehungsweise zwei Gehaltsstufen abgestuft und betragen dermalen:

I. Kategorie: Bürgerschuldirektoren 3000 Kr., 3200 Kr., 3400 Kr.
II. „ Bürgerschuldirektorinnen 2800 Kr., 3000 Kr., 3200 Kr.

III. Kategorie: Oberlehrer der allgemeinen Volksschulen 2600 Kr., 2800 Kr., 3000 Kr.

IV. „ Oberlehrerinnen der allgemeinen Volksschulen 2400 Kr., 2600 Kr., 2800 Kr.

V. „ Bürgerschullehrer I. Klasse 2200 Kr., 2400 Kr., 2600 Kr.

VI. „ Bügerschullehrerinnen I. Klasse 2000 Kr., 2200 Kr., 2400 Kr.

VII. „ Lehrer I. Klasse an allgemeinen Volksschulen 1800 Kr., 2000 Kr., 2200 Kr.

VIII. „ Lehrerinnen I. Klasse an allgemeinen Volksschulen mit zwei Gehaltsstufen 1800 Kr. und 2000 Kr.

IX. „ Definitive Bürgerschullehrer und Bürgerschullehrerinnen II. Klasse mit zwei Gehaltsstufen 1600 Kr. und 1800 Kr.

X. „ Definitive Volksschullehrer und Volkschullehrerinnen II. Klasse mit zwei Gehaltsstufen 1400 Kr. und 1600 Kr.

Außer dem Gehalte erhält jede Lehrperson der Kategorien I bis X bei entsprechender Verwendung nach einer Dienstzeit von je 5 Jahren eine Dienstalterszulage von 200 Kr. Eine Lehrperson kann im ganzen höchstens 6 Dienstalterszulagen erhalten. Endlich erhalten die Lehrpersonen ein Quartiergeld, welches für die Kategorie I mit 1200 Kr., für die Kategorie II mit 1000 Kr., für die Kategorie III mit 1100 Kr., für die Kategorie IV mit 900 Kr., für die Kategorie V mit 1000 Kr., für die Kategorien VI und VIII mit 500 Kr., für die Kategorie VII mit 800 Kr. festgesetzt ist. Die männlichen Lehrpersonen der IX. und X. Kategorie erhalten 400 Kr., die weiblichen Lehrpersonen dieser beiden Kategorien 240 Kr. Quartiergeld. Den Lehrpersonen der I., II., III. und VI. Kategorie kann statt des Quartiergeldes eine Naturalwohnung im Schulgebäude oder auch in dessen Nähe angewiesen werden.

Provisorische Lehrer und Lehrerinnen II. Klasse an Volks- und Bürgerschulen erhalten eine Jahresremuneration von 1200 Kr.

Für die Lehrerinnen für weibliche Handarbeiten gelten besondere Bestimmungen.

Die Lehrpersonen sind pensionsberechtigt und sind die Pensionsbezüge derart bemessen, daß die Pension bei zurückgelegtem 10. Dienstjahre 40 % der anrechenbaren Jahresbezüge beträgt und dann jährlich um 2 % bis zum vollendeten 40. Dienstjahre steigt.

Die Lehrpersonen haben sich jeder Nebenbeschäftigung zu enthalten, welche dem Anstande und der Ehre ihres Standes widerstreitet, ihre Zeit auf Kosten der genauen Erfüllung ihres Berufes in Anspruch nimmt

oder die Voraussetzung der Befangenheit in Ausübung des Lehramtes begründet. Insbesondere ist den Lehrpersonen die Erteilung des sogenannten Nachstundenunterrichtes und die Versehung des Mesner-(Küster-) dienstes verboten.

Bei weiblichen Lehrpersonen wird die Verehelichung als freiwillige Dienstentsagung angesehen. Lehrer II. Klasse bedürfen zur Verehelichung der Genehmigung des Landesschulrates.

Die Gesamtzahl der im Wiener Schuldienste tätigen Lehrpersonen betrug nach dem Stande vom 1. Oktober 1902: 2992 männliche und 2545 weibliche, zusammen 5537 Lehrkräfte. Davon entfielen auf den allgemeinen Unterricht 4425 (2616 männliche, 1809 weibliche), auf den sonstigen Unterricht (Religion, weibliche Handarbeiten, französische Sprache) 1112 (376 männliche, 736 weibliche).

Das System der organischen Verbindung zwischen staatlicher und autonomer Verwaltung, welches in Österreich bei den Schulbehörden seit 1870 besteht, hat sich im allgemeinen bewährt, doch wurde hier und da den lokalen Einflüssen ein zu großer Spielraum eingeräumt.

In den unteren Schulbehörden, dem Ortsschulrate und dem Bezirksschulrate haben die von den autonomen Organen designierten Vertreter die Mehrheit. Der bedeutende Einfluß, welchen dadurch die herrschende Gemeindepartei auf die Schulverwaltung, insbesondere auf die Lehrer, deren definitive Ernennung von dem Stadrate abhängt, gewinnt, zeigt sich in der Stellungnahme der Mehrheit der Lehrer bei den Wahlen.

Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Stadt Prag.

Von

Professor Dr. C. Zwráček

in Prag.

I. Historischer Rückblick.

Die Gründung der Stadt Prag ist in sagenhaftes Dunkel gehüllt. Dieselbe wird der Fürstin Libuša zugeschrieben und fällt wahrscheinlich in die zweite Hälfte des 8. Jahrhunderts zurück, denn in alten Urkunden wird Prag bereits im Jahre 928 erwähnt. Sein Entstehen verdankt Prag dem Fürstensitze der Přemysliden, welche dem unter den das alte Bojohemum besiedelten westslavischen Volksstämmen hervorragendsten Stamme der Čechen regierten. Der fürstliche Stammsitz befand sich ursprünglich auf dem am rechten Moldauufer ragenden Berge Vyšehrad, später wurde auch auf dem gegenüberbefindlichen Berge eine andere Burg erbaut und befestigt (Hradschin). Zwischen den beiden Burgen wurde der Wald ausgerodet und es siedelte sich eine Bevölkerung an, welche durch ihre wirtschaftliche Existenz an den nahen Fürstensitz angewiesen war. Häuser wurden gebaut und eine Stadt wuchs empor. Eigentlich waren es zwei Städte, die eine größere, am rechten Moldauufer (Altstadt), die andere kleinere, am linken Ufer (Kleinseite). Die beiden Städte waren ursprünglich durch eine hölzerne, im 12. Jahrhunderte durch eine steinerne Brücke (Judithabrücke) verbunden, welche im Jahre 1357 vom Kaiser Karl IV. durch eine neue steinerne Brücke ersetzt wurde, die bis heute besteht (Karlsbrücke). Vom König Wenzel I. wurde im Jahre 1235 die Altstadt mit Mauern und Gräben umgeben; sein Nachfolger, König Přemysl Otokar II., befestigte auch die Kleinseite und Hradschin. Auch wurden die Prager Städte mit weitgehender Autonomie ausgestattet und in denselben das Magdeburger Stadtrecht eingeführt. Im Jahre 1331 waren die Prager Straßen bereits gepflastert, im Jahre 1338 das ursprüngliche altstädter Rathaus erbaut. Die Stadt erweiterte sich allmählich, westlich von der königlichen Burg nahm sein Entstehen der neue Stadtteil Hradschin, am rechten Flußufer die Anfänge der Neustadt und die Judenstadt. Im Jahre 1348 wurde

vom Kaiser Karl IV., der als gleichzeitiger König von Böhmen meistenteils in Prag residierte, die an der Peripherie der Altstadt entstandene Neustadt mit Mauern umgeben und zur selbständigen Stadtgemeinde erhoben. Es kam sogar zu einer vorübergehenden Vereinigung der beiden Städte, dieselbe hatte jedoch keine lange Dauer. Auch die Kleinseite mit Hradschin wurde von Karl IV. durch die als Notstandsarbeit aufgeführte sogenannte Hungermauer neu befestigt. Die Stadt war mit zahlreichen Kirchen, Klostergebäuden und Adelspalästen geschmückt. Das seit dem Jahre 973 bestehende Bistum wurde im Jahre 1344 zum Erzbistum erhoben, im Jahre 1348 wurde in Prag eine Universität gegründet, und Prag gelangte zu einer hohen kulturellen und wirtschaftlichen Blüte.

Doch gerade, weil Prag als Sitz des Herrscherhauses Landeshauptstadt war, in welcher sich das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben des ganzen Königreiches wie kaum in einem anderen Lande konzentrierte, war auch dessen Schicksalslauf mit demjenigen des Landes enge verknüpft. Vielleicht nirgends sonst haben politische Momente auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse eine derart ausschlaggebende Wirkung ausgeübt, wie es gerade in Prag der Fall war. Mit steigendem politischen Einflusse des böhmischen Staates wuchs auch die wirtschaftliche Bedeutung Prags, dem politischen Verfall folgte rasch auch der wirtschaftliche Niedergang der Landeshauptstadt nach.

Bereits zu Zeiten des Přemysliden hatte Prag manche Bedrängung von seite der äußeren Feinde zu bestehen, eine viel wichtigere Rolle jedoch spielten in der Geschichte Prags die religiösen Bewegungen und Umwälzungen des Mittelalters und der Neuzeit. In Prag war die Wiege der hussitischen Bewegung, die hundertjährige Kriege nach sich zog. Die meisten Klostergebäude und Kirchen in Prag wurden damals der Zerstörung preisgegeben und dasselbe Schicksal ereilte die vormalige königliche Residenz von Vyšehrad. Die Stadtverwaltung gestaltete sich sehr demokratisch und religiöse Zwistigkeiten zwischen den katholischen und utraquistischen, später lutherischen Bürgern waren an der Tagesordnung. Der im Jahre 1526 gewählte König Ferdinand I. aus dem Hause Habsburg, welcher die widerspenstige Stadt im Jahre 1547 zum Gehorsam zwang, schaffte endlich Ordnung. Das bedeutende Vermögen der Stadt wurde größtenteils konfisziert, die Privilegien beschränkt und eine ganz neue Organisation der Verwaltung eingeführt, indem eine neue Behörde, nämlich Stadthauptleute und königliche Richter eingesetzt wurden, welche die Tätigkeit des Stadtrates überwachen sollten. Auch ein königliches Appellationsgericht wurde errichtet. Der härteste Schlag traf jedoch

Prag und ganz Böhmen durch den 30jährigen Krieg. Gleich der Anfang desselben war für Prag verhängnisvoll. In der Schlacht am Weißen Berge bei Prag (1620) wurde der Widerstand der protestantischen Stände und der zu ihnen haltenden Stadt Prag gegen Kaiser Ferdinand II. gebrochen und das ganze Land verfiel im Laufe der nachfolgenden Gegenreformation einer harten Bestrafung.

Während ferner bis dahin Prag königliche Residenz war, und somit auch Sitz des hohen Adels und der Sammelpunkt der damaligen Kunst und Wissenschaft, sank es mit der Verlegung der kaiserlichen Residenz nach Wien zu einer Provinzstadt immer mehr herab. Mit dem erstarkenden Zentralismus wurden die obersten Institute und Verwaltungsbehörden in Wien konzentriert, wohin auch der neue Adel sich hingezogen fühlte, nachdem der alte, nichtkatholische, seines Besitzes entsetzt, in die Fremde emigriert war. Die einst so mächtigen Landstände führten nur mehr eine Scheinexistenz, und die frühere städtische autonome Verwaltung wurde nach und nach durch landesfürstliche Magistrate ersetzt. So wurde im Jahre 1739 die Verwaltung des städtischen Vermögens einer besonderen landesfürstlichen Kommission anvertraut, 1752 das städtische unbewegliche Vermögen bedeutend verringert und 1784 eine neue Organisation der Stadtverwaltung eingeführt, indem für die vier Prager Städte (Altstadt, Neustadt, Kleinseite, Hradschin) ein gemeinschaftlicher Magistrat mit drei Abteilungen (politische, Zivil- und strafrechtliche Abteilung) errichtet wurde. Belassen wurde bloß eine Scheinrepräsentanz von 40 Bürgern, auch diese wurde schließlich im Jahre 1808 abgeschafft und die gesamte Verwaltung durch von der Regierung ernannte Bürgermeister, Vizebürgermeister und Magistratsräte besorgt. Auch von den Kriegsereignissen ist Prag hart betroffen worden. Schon im 30jährigen Kriege wurde es von den Sachsen und Schweden einigemal (1631, 1634, 1639, 1648) belagert und besetzt. Ebenso in den Friederizianischen Kriegen wurde Prag teils von den Franzosen besetzt (1741), teils von den Preußen belagert und beschossen (1744 und 1757). Und neben den Kriegen waren es furchtbare Pestepidemien (1680, 1713), durch welche die Prager Bevölkerung dezimiert wurde.

Die wirtschaftliche Entwicklung Prags ähnelt derjenigen anderer mitteleuropäischer Städte. Auch hier blühte das Handwerk im Rahmen zünftlerischer Verfassung und konzentrierte sich ein ziemlich bedeutender Handelsverkehr. Noch heute deuten Namen verschiedener Straßen auf das ehemals getriebene Gewerbe (Eisen-, Plattner-, Gürtler-, Tischler-, Tuchmacher-, Fleischhacker-, Gerbergasse usw.). In den „Kotzen" auf der

Altstadt waren großartige Markthallen und im Teinhof befanden sich Räume und Zollstätten für die ausländischen Kaufleute, die zahlreich nach Prag strömten und hier starken Absatz für ihre ausländischen Waren fanden. Die religiösen Kriege und der politische Niedergang der Stadt haben allerdings auch auf dem wirtschaftlichen Gebiete höchst nachteilig gewirkt, so daß die Einwohnerzahl von Prag im 17. Jahrhundert stark geschmolzen war und die Bevölkerung allgemeiner Verarmung anheim fiel. Während die bäuerliche Bevölkerung Böhmens im Untertänigkeitsverhältnisse schmachtete und unter dem Robotdrucke stark zu leiden hatte, konnte sich der Bürgerstand sowohl am Lande, wo die in vielen Orten ehemals blühende Textilindustrie allmählich einging, als auch in Prag selbst von den schweren Kriegsschäden nur langsam erholen.

Dies fällt um so mehr ins Gewicht, als die für Prag politisch so ungünstigen Verhältnisse gerade in die Zeit fielen, wo in anderen Ländern jene wirtschaftliche Umwälzung vor sich ging, die man im allgemeinen als den Übergang von der geschlossenen Stadtwirtschaft zur Volks- und Weltwirtschaft, von der kleingewerblichen Produktion zur fabrikmäßigen Großprodnktion kennzeichnet. Dieser Prozeß spielte sich bekanntlich ab unter den schützenden Fittigen der damaligen merkantilistischen Staatspolitik, aber Prag gehörte zu jener Zeit nicht unter diejenigen Städte, die sich einer besonderen Gunst der damaligen Wiener Regierung erfreut hätten. Mithin ist leicht erklärlich, daß auch in dieser Richtung Prag von anderen vom Schicksale mehr begünstigten Städten überflügelt wurde.

Wenn trotzdem der allgemeine wirtschaftliche Aufschwung an Prag nicht ganz spurlos vorübergegangen ist, hat dasselbe, und das Land Böhmen überhaupt, seiner günstigen geographischen Lage und vielen vorteilhaften Bedingungen (dichte Population, billige Arbeitskräfte, reichliche Wasserkraft, natürliche Kommunikationsmittel usw.) zu verdanken, welche dasselbe zu einem Industrielande ganz besonders gestalten.

So hat in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts endlich auch in Prag die Fabriksindustrie festen Fuß gesetzt. Es waren die beiden damaligen Prager Vororte Karolinental und Smichov, wo zahlreiche Fabriksunternehmungen ins Leben gerufen wurden. Als Kehrseite dieses industriellen Aufschwunges können auch die ersten Arbeiterunruhen, welche im Jahre 1844 in Prag stattgefunden haben, erwähnt werden. Die Anzahl der Fabriksunternehmungen nahm namentlich seit den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts zu und konzentrierte sich die Großindustrie insbesondere in den Vororten, wobei

Holešovic Bubna in erster Reihe steht. Gleichen Schritt hielt auch die Entwicklung des Handels, so daß Prag als Handelsstadt die erste Stelle im Lande einnimmt und durch die bevorstehende Schiffbarmachung der Moldau auch in dieser Richtung einer vielverheißenden Zukunft entgegensieht.

Nicht ohne Interesse ist auch der historische Rückblick auf die nationalen Verhältnisse in Prag, die allerdings erst in neuerer Zeit infolge der allgemeinen Erstarkung der Nationalitätsidee sich derartig verschärften, daß von ihnen das gesamte öffentliche Leben — gewiß nicht immer zum Vorteile sonstiger wirtschaftlicher und ideeller Bestrebungen — nicht nur in Prag, sondern in ganz Österreich beherrscht wird. Prag, worin sich das Gesamtbild des ganzen Landes im kleinen widerspiegelt, war der Mehrheit der Bevölkerung nach immer eine slavische Stadt, jedoch seit frühesten Zeiten schon besaß es eine starke deutsche Minorität, welche den kolonialpolitischen Maßnahmen des Přemysliden ihren Ursprung zu verdanken hat. Politische und Familienbeziehungen zum deutschen Reiche veranlaßten dieselben, deutsche Kolonisten, namentlich solche, welche Handwerk und Bergbau betrieben, ins Land und auch nach Prag zu rufen, sie mit Privilegien und Begünstigungen politischer und wirtschaftlicher Art auszustatten und daselbst ansässig zu machen. Infolgedessen stellten dieselben bald ein mit Rücksicht auf Intelligenz und Besitz achtunggebietendes Element dar, und erlangten mit der Zeit auch Einfluß auf die Verwaltung der Stadt. Namentlich war es Fürst Bratislaus II. (1061—1092), welcher den eingewanderten Deutschen das rechte Moldauufer an der Skt. Peterskirche zur Ansiedelung überließ und die daselbst entstandene deutsche Kolonie mit autonomer Verwaltung ausstattete. Desgleichen Soběslaus II. (1173—1178) und König Přemysl Ottokar II., der die Deutschen auf der Kleinseite ansiedelte. Eine Reaktion gegen das Überhandnehmen des deutschen Elements in Prag trat zu Anfang des 14. Jahrhunderts ein, wo König Wenzel IV. die Anordnung getroffen hatte, daß höchstens die Hälfte der Altstädter Ratsherren deutscher Abkunft sein dürfe. Auch wurde im Jahre 1409 das Stimmenverhältnis der fremden Nationen an der Prager Universität zugunsten der einheimischen Nationalität abgeändert, welcher Umstand haufenweises Verlassen der Stadt seitens der fremden Studierenden zur Folge hatte. Insbesondere haben aber die hussitischen Unruhen das deutsche Element in Prag stark zurückgedrängt. Seit der endgültigen Vereinigung Böhmens mit den österreichischen Erbländern trat jedoch wieder ein Rückschlag ein. Charakteristisch ist z. B. in dieser

Beziehung das Nationalitätsverhältnis der zu jener Zeit neu aufgenommenen altstädter Bürger. Von denselben waren deutscher Nationalität:

In den Jahren	%	In den Jahren	%
1516—1526	4	1571—1580	43
1527—1537	11	1581—1590	44
1538—1548	21	1591—1601	52
1549—1560	28	1602—1611	50
1561—1570	35	1612—1621	49

Noch schneller war die Zahl der Deutschen in Prag nach Niederwerfung des böhmischen Aufstandes in der Schlacht am Weißen Berge angewachsen, als zahlreiche adelige und bürgerliche Familien, die den Übertritt zum Katholizismus verweigerten, landesverwiesen und ihr Vermögen konfisziert worden war. Überhaupt bot die Gegenreformation und der spätere zentralistische Absolutismus, sowie der Niedergang des politischen Selbstbestimmungsrechtes des Landes der Erstarkung des deutschen Elementes in Prag und ganz Böhmen äußerst günstigen Boden. Infolgedessen erhielt Prag im Laufe des 18. Jahrhunderts einen deutschen äußeren Anstrich. Eine Wendung wurde wieder durch die erwachende čechische nationale Bewegung herbeigeführt. Nach endgültiger Einführung des Repräsentationssystems in der Gemeindeverwaltung im Jahre 1861 ging auch sofort eine čechische Majorität der Stadtvertretung aus der Wahl hervor und einige Jahre später verschwand die deutsche Minorität im Stadtverordnetenkollegium auch in denjenigen Stadtteilen und Wahlkörpern, wo sie sich bis dahin erhalten hatte. Dies gilt umsomehr auch von den Vororten, wo das deutsche Element überhaupt niemals eine hervorragende Rolle spielte.

II. Das Stadtgebiet.

Prag bestand ursprünglich aus der sogenannten größeren Stadt am rechten und aus der kleineren Stadt am linken Moldauufer. Kaiser Karl IV. gründete im Umkreise der Altstadt durch Einbeziehung einer weiten Terrainfläche samt einigen daselbst bereits bestehenden Ortschaften, die Neustadt. Die Erweiterung der Stadt vollzog sich daher nicht, wie es heutzutage der Fall ist, im Wege der privaten Initiative, sondern

durch das autoritative Machtwort des Herrschers selbst. Westlich von der königlichen Burg entstand Hradschin und mitten in der Altstadt nach mittelalterlichem Brauche die Judenstadt. Diese Städte bildeten selbständige Verwaltungsorganismen, besaßen ihre eigene Vertretung, eigene bewaffnete Macht, Stadtgräben usw. Erst unter Kaiser Josef II. kam es im Jahre 1784 zu einer dauernden Vereinigung der Altstadt, Neustadt, Kleinseite und Hradschin zu einem einzigen Gemeinwesen mit einheitlicher Vertretung und Verwaltung. Die Judenstadt wurde unter dem Namen Josefstadt sogar erst im Jahre 1850 den vorerwähnten vier als fünfter Stadtteil angegliedert. Selbständig blieben damals nur noch die alte Berg- und Festungsstadt Vyšehrad und die im Laufe des 19. Jahrhunderts um Prag herum neu entstandenen Vororte. Die ältesten davon waren die bereits erwähnten Vorstädte Karolinental und Smichov, die erste in nordöstlicher, die zweite in südwestlicher Verlängerung von Prag. In späterer Zeit kam hinzu der rasch emporblühende Vorort Kgl. Weinberge und der Vorort Žižkov im Osten, sowie der Vorort Holešovic Bubna im Norden von Prag. Diese Vororte grenzten unmittelbar an die alten Prager Stadtteile. Jedoch die Erweiterung der Stadt machte weitere Fortschritte und an die genannten Vororte reihten sich wieder neue: am rechten Moldauufer Troja Podhoř, Lieben, Vyšočan, Vršovic, Michle, Nusle, Podol, Dvorec, Bránik, am linken Moldauufer Zlichov, Hlubočep, Radlic, Košíř, Břevnov, Střešovic, Dejvic, Bubenč.

Alle diese Vororte waren und sind größtenteils noch selbständige politische Gemeinden, obzwar dieselben tatsächlich eine einzige Großstadt bilden. Erklärlich ist daher das seit geraumer Zeit bestehende Bestreben, die rechtlichen Verhältnisse mit den tatsächlichen in Übereinstimmung zu bringen und diese Vororte in eine einzige Gemeinde mit Prag zu vereinigen. Die Vorteile solcher Vereinigung liegen an der Hand. Einheitliche zentrale Verwaltung bei Wahrung individueller Verschiedenheiten der einzelnen Stadtteile durch Gewährung eines gewissen Maßes Autonomie ist denselben eine notwendige Vorbedingung für die gedeihliche Lösung wichtiger wirtschaftlicher und kultureller Aufgaben der modernen Großstadt. Gibt es doch manche Zweige großstädtischer Kommunalpolitik (Trinkwasserversorgung, Kanalisation und Abfuhrwesen, Straßenbeleuchtung, Approvisierungswesen, Straßenbahnen, Armenfürsorge usw.), deren erfolgreiche Durchführung lediglich mittelst eines einheitlichen Verwaltungsapparates angebahnt werden kann.

Anderseits stehen aber in Prag diesen Fusionsbestrebungen manche schwerwiegende Hindernisse im Wege. Für die Vororte bildet ein solches Hindernis die ungleiche Höhe der Hauszinssteuer. Bekanntlich besteht in Österreich die Hauszinssteuer mit zwei Steuersätzen. In den Haupt- und einigen namentlich angeführten Städten wird vom Zinsertrage nach Abzug von 15 % die Steuer in der Höhe von 26 2/3 % bemessen, in den übrigen Orten jedoch, in denen die Hauszinssteuer überhaupt eingehoben wird, beträgt der Abzug 30 % und der Steuersatz bloß 20 %. In die erste Kategorie gehört Prag, in die zweite dessen Vororte. Sollte bei deren Vereinigung mit Prag auf diesen Umstand keine Rücksicht genommen und der Steuersatz daselbst auf die gleiche Höhe wie in Prag gebracht werden, würden dadurch in erster Reihe die Hausbesitzer in Mitleidenschaft gezogen werden. Infolgedessen verhalten sich die vorstädtischen Hausbesitzerkreise gegenüber den Vereinigungsbestrebungen ablehnend. Allerdings wurde ein gewisses Entgegenkommen seitens der Finanzverwaltung in dieser Richtung an den Tag gelegt, indem ein Übergangsstadium von 22 Jahren gewährt wurde, innerhalb dessen der Steuersatz in den Vororten auf die gleiche Höhe wie in Prag zu bringen wäre. Außerdem müßte in den Vororten auch der Wegfall von Bezirksumlagen mit in Rechnung gezogen werden. Jedoch diese Vorteile erweisen sich nicht als hinreichend, um die erwähnten materiellen Opfer aufzuwiegen. Auch die Linienverzehrungssteuerfrage ist bisher nicht geregelt und würde ebenfalls ein Hindernis bilden, falls die Steuerlinie bis an die Peripherie der Vororte, welche bisher der Verzehrungssteuer nicht unterliegen, ausgedehnt werden sollte. Außerdem spielen bei den Vororten auch psychologische Momente mit. Das Aufgeben eigener Individualität — und die Vereinigung mit Prag hätte dies notwendig zur Folge — ist immerhin ein Schritt, der nur ungerne getan wird.

Doch auch von der Stadtgemeinde Prag selbst würde die Angliederung der Vororte manche Opfer erheischen. Es ist einleuchtend, daß die neuen Stadtteile sofort Anforderungen stellen würden, welche eine Belastung der städtischen Finanzen zur Folge hätten. Sind sie ja doch erst im Werden, es müßten neue Straßen angelegt, neu gepflastert, die Beleuchtung und Kanalisierung hergestellt, neue Schulgebäude und Kommunikationen errichtet werden usw. Dies würde einen gesteigerten Aufwand erfordern, den die übrigen Stadtteile decken müßten. Weitere Auslagen möchten entstehen dadurch, daß die Besorgung wichtiger Verwaltungsangelegenheiten, die in den Vororten bisher dem Staate durch seine

Organe oblagen, nunmehr vom Prager Magistrate auf Kosten der Gemeinde übernommen werden müßte. Das bedeutendste Hindernis endlich, welches der Vereinigung im Wege steht, bildet die bestehende Volksschulgesetzgebung, wonach die Gemeinden mit eigenem Statute den gesamten Schulaufwand aus eigenen Mitteln zu bestreiten haben, wogegen in den übrigen Gemeinden der Personalschulaufwand teils vom Bezirke, teils vom Lande getragen wird. Die Einbeziehung der Vorortsgemeinden in das Prager Stadtgebiet würde daher bedeutende Belastung Prags bei gleichzeitiger Entlastung des Landes zur Folge haben.

Das sind die wichtigsten Ursachen, warum die Vereinigung der Vororte mit Prag bisher nur langsame Fortschritte gemacht hat. Bis jetzt sind es nur die ehemaligen Vororte Vyšehrad (1883), Holešovic Bubna (1884) und Lieben (1901), deren Vereinigung mit Prag zustande gekommen ist. Die Verhandlungen mit den übrigen Vororten werden zwar weitergeführt, ein erfolgreiches Resultat für die allernächste Zeit ist jedoch kaum zu erwarten.

Die einzelnen Prager Stadtteile werden gemäß ihrer geschichtlichen Entwicklung durch besondere charakteristische Merkmale gekennzeichnet. Die Altstadt mit der jetzt allerdings schon meistenteils assanierten[1] Judenstadt, der älteste Stadtteil von Prag, besteht bis auf wenige größere Plätze nur aus schmalen, düsteren Gassen mit alten Patrizierhäusern. Sie war ehemals Mittelpunkt des gesamten gewerblichen und geschäftlichen Verkehrs und Sitz der wohlhabenden Bürgerschaft. In neuerer Zeit zogen sich Handel und Gewerbe meistens auf die Neustadt in die Nähe der Bahnhöfe hin. Die Neustadt mit ihren breiten Straßen, Parkanlagen und bequemen Zinshäusern macht den Eindruck einer modernen Stadt. Die Kleinseite und der Hradschin sind Sitz der Landesbehörden, des Adels und Klerus, sowie des Militärs, wogegen Holešovic

[1] Die Assanierung der Judenstadt und eines Teiles der Neustadt (St. Adalberts Viertel) erwies sich als eine Notwendigkeit wegen vom sanitären Standpunkte unhaltbaren Wohnungszuständen, die daselbst geherrscht hatten. Durch ein Gesetz wurde für Neubauten in diesem Rayon die Steuerfreiheit bis auf 20 Jahre erweitert und auch auf Landes- und Gemeindeumlagen ausgedehnt. Gleichzeitig wurde der Gemeinde das Recht zur Expropriierung der alten Gebäude erteilt. Nach Überwindung verschiedener Schwierigkeiten schreitet jetzt die Assanierungsarbeit rüstig vorwärts. Ganze alte Häuserreihen sind von der Oberfläche verschwunden und durch moderne Neubauten ersetzt worden. Allerdings ist die Assanierung mit dem Mißstande verbunden, daß die daselbst ursprünglich wohnende Bevölkerung an die Peripherie der Stadt hinausgedrängt wurde.

Bubna, Lieben und die beiden Vorstädte Smichov und Karolinental echte Fabriks- und Industrieorte vorstellen. Die Vorstadt Kgl. Weinberge wird ihrer günstigen Lage wegen meistens von Beamten und wohlhabenden Privatleuten bevorzugt. Kleinere Leute müssen mit Žižkov Vorlieb nehmen, wogegen die Vororte Nusle, Vršovic, Michle, Košíř, Střešovic, Dejvic, meistenteils von Arbeitern der verschiedensten Art bewohnt werden.

Die Gesamtfläche des Stadtgebietes von Prag betrug im Jahre 1900:

		hiervon verbaut	relativ
Altstadt	142 ha 35 a 53 m²	65 ha 03 a 47 m²	45,69 %
Neustadt	346 „ 53 „ 46 „	133 „ 34 „ 03 „	38,48 „
Kleinseite	116 „ 80 „ 53 „	40 „ 59 „ 80 „	34,76 „
Hradschin	85 „ 25 „ 30 „	22 „ 96 „ 18 „	26,93 „
Josefstadt	9 „ 29 „ 84 „	6 „ 27 „ 45 „	67,47 „
Vyšehrad	45 „ 70 „ 44 „	6 „ 42 „ 15 „	14,05 „
Holešovic Bubna .	538 „ 08 „ 52 „	61 „ 91 „ 85 „	11,51 „
Lieben	677 „ 18 „ 44 „	44 „ 25 „ 19 „	6,53 „
Fortifikationsgebiet	97 „ 77 „ 25 „	12 „ 99 „ 01 „	13,29 „
Zusammen	2058 ha 99 a 33 m²	393 ha 79 a 17 m²	19,12 %
Vororte:			
Karolinental . . .	203 ha 65 a 06 m²	42 ha 46 a 43 m²	20,85 %
Smichov	680 „ 22 „ 34 „	69 „ 16 „ 05 „	10,17 „
Kgl. Weinberge . .	370 „ — „ — „	52 „ 01 „ 90 „	14,07 „
Žižkov	417 „ 68 „ — „	43 „ 45 „ 12 „	10,45 „
Zusammen	3728 ha 74 a 73 m²	600 ha 93 a 67 m²	14,93 %
Weitere Vororte:			
Břevnov	419 ha 57 a 65 m²	15 ha 53 a 42 m²	3,70 %
Bubeneč	421 „ 19 „ 06 „	12 „ 17 „ 66 „	2,89 „
Dejvic	589 „ 92 „ 93 „	13 „ 24 „ 45 „	2,24 „
Košíř	230 „ 72 „ 27 „	7 „ 91 „ 08 „	3,43 „
Michle	653 „ 04 „ 83 „	13 „ 29 „ 58 „	2,04 „
Nusle	288 „ 89 „ 76 „	24 „ 64 „ 64 „	8,53 „
Podol	244 „ 43 „ 26 „	7 „ 68 „ 21 „	3,14 „
Střešovic	197 „ 29 „ 19 „	5 „ 89 „ 87 „	2,99 „
Vršovic	280 „ 90 „ 77 „	20 „ 93 „ 79 „	7,45 „
Zusammen	7054 ha 74 a 46 m²	722 ha 26 a 38 m²	7,93 %.

III. Bevölkerungsverhältnisse.

Die Einwohnerzahl in Prag und den Vororten betrug (Militärpersonen nicht gerechnet) Ende des Jahres 1900:

Altstadt . . .	37 888
Neustadt . . .	84 462
Kleinseite . . .	21 161
Hradschin . . .	5 786
Josefstadt . . .	9 047
Vyšehrad . . .	5 328
Holešovic Bubna	30 799
Lieben	21 242
Zusammen	215 713
Vororte:	
Karolinenthal .	21 555
Smichov . . .	47 135
Kgl. Weinberge .	52 504
Žižkov . . .	59 326
Břevnov . . .	7 760
Bubeneč . . .	5 538
Dejvic	5 098
Košíř	7 247
Michle . . .	6 144
Nusle	20 122
Podol	3 534
Střešovic . . .	2 525
Vršovic . . .	13 580
Zusammen	467 781

Hiervon waren:

	Männer	Frauen
in Prag (I—VIII)	99 693 (46,70 %)	116 020 (53,30 %)
in den Vororten: Karolinenthal . Smichov . . Kgl. Weinberge Žižkov . . .	83 948 (47,08 %)	94 369 (52,92 %)
in den übrigen Vororten . .	35 502 (49,43 %)	35 921 (50,57 %)
Zusammen	219 143 (47,08 %)	246 310 (52,92 %)

Die einzelnen Konfessionen waren nachstehend vertreten:

	katholisch	%	evang. AC.	%	evang. ref.	%	israelitisch	%	andere	%	konfessionslos	%
Prag (I—VIII)	191 838	88,93	1753	0,81	2201	1,02	19 204	8,90	514	0,24	203	0,10
Vororte: Karolinenthal Smichov. . . Kgl. Weinberge Zižkov . . .	167 137	93 73	1309	0,74	2383	1,34	7 138	4,00	201	0,11	149	0,08
Übrige Vororte	70 079	98,11	283	0,40	500	0,70	427	0,60	89	0,12	45	0,07
Zusammen . .	429 054	92,17	3345	0,74	5084	1,08	26 769	5,69	804	0,24	397	0,08

In bezug auf die Heimatzuständigkeit waren Ende 1900 heimatsberechtigt:

	in der betr. Gemeinde selbst	%	in Böhmen	%	in Österreich	%	in Ungarn, Bosnien u. Herzegow.	%	in anderen Ländern	%
Prag (I—VIII)	43 055	19,31	168 519	75,61	8 498	3,83	1138	0,51	1623	0,72
Vororte: Karolinenthal . Smichov. . . Kgl. Weinberge Žižkov . . .	7 319	4.05	165 881	91,89	5 474	3,03	867	0,48	979	0,53
Übrige Vororte	5 457	7,62	64 436	90,06	1 344	1,88	173	0,24	138	0,18
Zusammen . .	55 831	11,75	398 836	83,98	15 316	3,23	2178	0,46	2740	0,57

Über den Bevölkerungswechsel geben nachstehende Daten Aufschluß. Im Jahre 1901 wurden Ehen geschlossen:

in Prag	2404	oder 12,23 auf je 1000 Einwohner
in den Vororten: Karolinenthal . Smichov. . . Kgl. Weinberge Žižkov . . .	1771	„ 9,95 „ „ „ „
Zusammen	4175	oder 11,05 auf je 1000 Einwohner.

Das Alter der Eheschließenden war:

Jahre	in Prag: Männer	in Prag: Frauen	in den Vororten: Männer	in den Vororten: Frauen	zusammen: Männer	zusammen: Frauen
bis 20	—	281	—	219	—	500
20—30	1444	1673	1216	1263	2660	2936
30—40	680	336	399	225	1079	561
40—50	184	113	110	38	294	151
50—60	72	18	35	6	107	24
60—70	21	1	9	2	30	3
über 70	3	—	2	—	5	—

Die Zahl der Geburten:

	Prag: lebendig	Prag: tot	Vororte: lebendig	Vororte: tot	zusammen: lebendig	zusammen: tot
ehelich . .	3486	205	4165	167	7 651	372
unehelich .	2819	115	447	36	3 266	151
zusammen	6305	320	4612	203	10 917	523
	6625		4815		11 440	

(33,70 auf 1000 Einw.[1]) (25,22 auf 1000 Einw.) (30,29 auf 1000 Einw.)

Die Sterblichkeit gestaltete sich folgendermaßen: Gestorben sind im Jahre 1901:

	in Prag	in den Vororten	zusammen
Männer . .	1936	1771	3707
Frauen . .	1994	1689	3683
	3930	3460	7390

(32,66 auf 1000 Einw.[2]) (14,58 auf 1000 Einw.) (24,20 auf 1000 Einw.)

Für die sanitären Verhältnisse der Bevölkerung ist die Kindersterblichkeit bezeichnend.

Gestorben sind im Jahre 1901 Kinder:

im Alter	in Prag	in den Vororten	zusammen
bis 1 Jahre .	912	873	1785
bis 2 Jahren	1116	1147	2263
bis 5 Jahren	1303	1371	2674
	3331	3391	6722

(8,03 auf 1000 Einw.[2]) (6,51 auf 1000 Einw.) (7,52 auf 1000 Einw.)

Die wichtigsten Todesursachen waren nachstehende:

	Prag	Vororte	zusammen	% aller Todesfälle
Typhus	48	31	79	1,07
Blattern	—	—	—	—

[1] Die in der Prager Gebäranstalt Geborenen inbegriffen.

[2] Die in den Prager Krankenhäusern Gestorbenen inbegriffen.

	Prag	Vororte	zusammen	% aller Todesfälle
Masern	79	79	158	2,14
Scharlach	45	106	151	2,04
Keuchhusten	23	29	52	0,70
Croup und Diphterie	48	32	80	1,08
Influenza	5	7	12	?
Tuberkulose	761	734	1495	20,23
Krebs	193	154	347	?
Altersschwäche . . .	409	244	653	8,81
Selbstmord	71	50	121	1,64

Auf die Kulturverhältnisse der Bevölkerung kann in erster Reihe aus der Anzahl der Analphabeten geschlossen werden. Solche waren Ende 1900:

	Männer		Frauen	
in Prag	11 838	(11,08 %)	12 718	(10,97 %)
in den Vororten: Karolinenthal . Smichov . . . Kgl. Weinberge Žižkov . . .	11 443	(13,28 %)	12 005	(12,72 %)
übrige Vororte .	6 725	(18,87 %)	7 631	(21,25 %)
Zusammen	30 006	(13,12 %)	32 354	(13,14 %)

Allerdings sind in diesen Zahlen auch Kinder unter 6 Jahren inbegriffen, die vorerst abgerechnet werden müßten, um ein richtiges Bild von dem Kulturniveau der Bevölkerung zu bekommen.

Ferner ist für die Bildungshöhe der Bevölkerung wichtig die Entwicklung des Schulwesens.

Es gab öffentliche Volks- und Bürgerschulen mit čechischer Unterrichtssprache im Jahre 1901:

	Zahl der Schulen	Zahl der Klassen	Zahl der Lehrkräfte	Zahl der Schüler: Knaben	Mädchen	zus.	Muttersprache čechisch	deutsch
Prag	41	324	361	8 533	8 292	16 825	16 808	14
Karolinenthal .	4	32	39	982	949	1 931	1 928	3
Smichov . . .	10	95	109	2 878	2 642	5 520	5 520	—
Kgl. Weinberge	12	89	108	2 661	2 624	5 285	5 279	6
Žižkov	10	124	148	3 734	4 067	7 801	7 801	—
Zusammen . .	77	664	765	18 788	18 574	37 362	37 336	23

	Zahl der Schulen	Zahl der Klassen	Zahl der Lehrkräfte	Zahl der Schüler: Knaben	Mädchen	zus.	Muttersprache: čechisch	deutsch
Übertrag . . .	77	664	765	18 788	18 574	37 362	37 336	23
Mit deutscher Unterrichtssprache:								
Prag	6	55	60	1 343	1 602	2 945	981	1938
Karolinenthal .	2	15	19	227	387	614	151	461
Smichov . . .	3	18	22	328	568	896	385	505
Kgl. Weinberge	2	10	11	244	314	558	64	480
Žižkov	2	11	12	240	340	580	263	317
Zusammen . .	15	109	124	2 382	3 211	5 593	1 844	3701
Im ganzen . .	92	773	889	21 170	21 785	42 955	39 180	3724

Außerdem gab es in Prag und in den oben genannten Vororten noch eine Anzahl von privaten Elementarschulen und zwar im ganzen 22 mit 100 Klassen, 160 Lehrpersonen, 792 Schülern und 2631 Schülerinnen.

Mittelschulen gab es in Prag und in den oben genannten Vororten im Jahre 1901 teils öffentliche, teils private (unter diesen zwei, je ein čechisches und ein deutsches Gymnasium für Mädchen) und zwar:

Gymnasien	14[1]	mit	304	Lehrkräften	und	3107 Schülern
Realschulen	10[2]	„	265	„	„	4220 „
Realgymnasien . . .	2	„	53	„	„	645 „
Höhere Töchterschulen .	2[3]	„	62	„	„	875 „
Pädagogien	5[4]	„	105	„	„	1041 „

In Prag bestehen ferner zwei Universitäten und zwei technische Hochschulen mit je čechischer und deutscher Unterrichtssprache:

Im Jahre 1901:	Čechische Universität: theol.	jurid.	med.	phil. Fak.	Deutsche Universität: theol.	jurid.	med.	phil. Fak.
Zahl der Lehrkräfte	11	22	88	80	11	16	95	69
Zahl der Hörer . .	126	1824	247	711	41	611	269	264
		201				191		
		2908				1185		

[1] Darunter 6 deutsche und 1 utraquistisches.

[2] Darunter 4 deutsche.

[3] Je 1 deutsche und 1 čechische.

[4] 1 čechische und 1 deutsche Lehrerbildungsanstalt, 1 čechische und 1 deutsche Lehrerinbildungsanstalt und 1 private Anstalt.

	Čechische tech. Hochschule	Deutsche tech. Hochschule
Zahl der Lehrkräfte im Jahre 1901	87	57
Zahl der Hörer	1183	520

Außerdem gab es eine Reihe von Fachschulen, so namentlich:

	Zahl der Lehrkräfte	Zahl der Frequentanten
K. k. Kunstakademie . .	12	93
Musikkonservatorium . .	32	385
Handelsakademien[1] . .	69	1017
Staatsgewerbeschule . .	46	541
Kunstgewerbeschule . . .	26	183

Nebendem noch 15 gewerbliche Fortbildungsschulen in Prag und 9 in den Vororten, dann verschiedene Privatschulen.

Ein gewisses Bild des Kulturniveaus der Bevölkerung gewähren auch die bestehenden öffentlichen Bibliotheken. Es bestanden in Prag im Jahre 1901 nachstehende öffentliche Bibliotheken:

	Anzahl der Bände
Die öffentliche Universitätsbibliothek	274 468
Bibliothek der technischen Hochschulen	33 417
„ des Museums des Königreiches Böhmen . .	253 868
„ des Gewerbemuseums	8 634
„ des Landeskulturrates	33 360
„ des Gewerbevereins	40 000
„ des kunstgewerblichen Museums	5 305
Städtische Bibliothek	39 432
Öffentliche städtische Schulbibliotheken in den Vororten .	12 495

Außerdem zahlreiche Schulbibliotheken.

Was das Theaterwesen anbetrifft, so gab es in Prag zwei ständige Landestheater (1 čechisches und ein 1 deutsches), ferner 3 čechische und 1 deutsches Vorstadttheater.

Die nationale Gliederung der Bevölkerung von Prag wurde bereits berührt. Die zu Gebote stehenden Daten entsprechen nur insofern der Wirklichkeit, als die amtliche Statistik bekanntlich mit dem Ausdrucke „Umgangssprache" operiert, der sich mit dem Begriffe der Nationalität nicht immer deckt. Es gab Ende 1900

[1] Zwei, 1 čechische und 1 deutsche.

	Čechen	%	Deutsche	%
Altstadt	33 431	89,46	3 894	10,43
Neustadt	72 735	87,39	10 412	12,51
Kleinseite	19 086	91,30	1 790	8,56
Hradschin	5 331	92,87	397	6,92
Josefstadt	8 195	92,21	682	7,68
Vyšehrad	5 285	99,32	36	0,68
Holešovic Bubna	29 813	97,64	717	2,35
Lieben	20 715	98,41	330	1,57
Prag	194 591	91,35	18 258	8,57
Karolinenthal	17 138	89,51	2 001	10,45
Smichov	42 965	92,28	3 575	7,68
Kgl. Weinberge	47 053	90,72	4 769	9,19
Žižkov	58 112	98,61	802	1,36
Vororte	165 268	93,64	11 147	6,31
Břevnov	7 680	99,41	45	0,58
Bubenč	5 247	95,66	232	4,23
Dejvic	5 012	98,90	56	1,10
Košíř	7 193	99,83	11	0,15
Michle	6 185	100,00	—	—
Nusle	19 692	98,36	307	1,53
Podol	3 515	99,63	13	0,37
Střešovic	2 416	99,55	11	0,45
Vršovic	1 336	98,89	150	1,11
Vororte des Polizeirayons	70 258	98,80	825	1,16
Im Ganzen	430 117	93,41	30 230	6,56

Nicht uninteressant ist die nationale Gliederung mit Rücksicht auf die sozialen Verhältnisse der Bevölkerung. In Prag und Vororten waren Ende 1900 von je 10 000 ortsanwesenden Personen berufstätig in

	Čechen	Deutsche
Warenhandel	1048	1615
Geld- und Kredithandel	165	473
Handelsvermittlung	82	205
Akt. Militärdienste	134	1266
Hof- und öffentlichen Staatsdienste	874	1468
Von Renten und Unterstützungen lebende.	461	1013

Von je 1000 in der Industrie berufstätigen Personen waren:

	Čechen	Deutsche
Selbständige	159	264
Angestellte	41	381
Arbeiter	781	348
Tagelöhner	13	—
Familienangehörige	6	7[1]

IV. Wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung.

Auf das wirtschaftliche Leben und die soziale Lage der Bevölkerung werfen in erster Reihe einiges Licht die allgemeinen Produktions- und Konsumtionsverhältnisse. Bedauerlicherweise sind gerade in dieser Hinsicht die statistischen Daten recht dürftig. Nur indirekt kann auf die Produktionsverhältnisse aus gewissen Tatsachen geschlossen werden. So aus der Anzahl der Gewerbetreibenden. Die Zahl derselben betrug im Jahre 1901:

	Gewerbe-Genossenschaften	Mitglieder	Gehilfen	Lehrlinge
in Prag	81	14 240	35 521	8 970
in den Vororten .	20	3 917	2 574	1 160
zusammen	101	18 157	38 095	10 130

Nach der Berufsstatistik auf Grund der Volkszählung vom Jahre 1900 gliedert sich die berufstätige Bevölkerung Prags folgendermaßen:

[1] Vgl. Rauchberg, „Das Zahlenverhältnis der Deutschen und Tschechen in Böhmen" und „Der nationale Besitzstand in Böhmen und die Wanderbewegung" (Deutsche Arbeit in Böhmen I., II.). Sehr interessante Beiträge zur Beleuchtung der wirtschaftlichen Lage und Potenz der beiden Nationalitäten in Böhmen und namentlich auch in Prag wurden auch von Freih. v. Wieser geliefert („Die Ergebnisse und Aussichten der Personaleinkommensteuer in Österreich". Leipzig 1901. „Die deutsche Steuerleistung und der öffentliche Haushalt in Böhmen", Deutsche Arbeit in Böhmen, II. 1903/4). Nachdem jedoch die betreffenden Daten teilweise nur auf privaten Mitteilungen beruhen und nicht unangefochten geblieben sind, glaubte der Verfasser vorläufig, bevor die literarische Diskussion über dieselben abgeschlossen ist, von denselben absehen zu können.

	Prag:			Vororte:			Zusammen:		
	Selbständige	Nichtselbständige	Im ganzen	Selbständige	Nichtselbständige	Im ganzen	Selbständige	Nichtselbständige	Im ganzen
	Berufstätige			Berufstätige			Berufstätige		
Land- u. Forstwirtschaft u. d. Nebennutzungen	128	409	537	220	1 133	1 353	348	1 542	1 890
Bergbau u. Hüttenwesen	5	42	47	4	60	64	9	102	111
Stein- u. Erdenindustrie	74	390	464	89	1 340	1 429	163	1 730	1 893
Metallverarbeitung A..	317	3 273	3 590	389	3 638	4 027	706	6 911	7 617
„ B..	106	823	929	136	1 430	1 566	217	1 879	2 096
Maschinen-, Werkzeug- u. Instrumenteninduſtrie	293	2 258	2 551	243	9 101	9 344	516	11 149	11 665
Chemische Industrie..	123	760	883	104	1 347	1 451	204	1 741	1 945
Baugewerbe	564	2 329	2 893	573	4 901	5 474	1 137	7 230	8 367
Polygraphische Gewerbe	129	1 973	2 102	89	2 153	2 242	218	4 126	4 344
Textilindustrie....	266	1 090	1 356	158	1 902	2 060	424	2 992	3 416
Papier- u. Lederindustrie	303	1 416	1 719	223	2 399	2 622	526	3 815	4 341
Holz- und Schnitzstoffindustrie.....	584	2 310	2 894	688	4 078	4 766	1 272	6 388	7 660
Industrie der Nahrungsmittel	793	3 154	3 947	766	3 762	4 528	1 559	6 916	8 475
Industrie der Getränke, Beherbergung ...	1 166	3 150	4 316	874	2 761	3 635	2 040	5 911	7 951
Bekleidungsindustrie..	4 104	10 636	14 740	3 040	9 924	12 964	7 141	20 563	27 704
Sonstige Industrie ..	19	86	105	25	913	938	44	999	1 043
Warenhandel	4 383	7 312	11 695	3 767	5 884	9 651	8 150	13 196	21 346
Geld-, Kredit- u. Versicherungsgewerbe..	82	1 731	1 813	25	1 328	1 353	107	3 059	3 166
Transport zu Land ..	304	3 138	3 442	290	8 315	8 605	594	11 453	12 047
„ zu Wasser .	20	183	203	8	89	97	28	272	300
Sonst. Handelsgewerbe	485	329	814	325	345	670	810	674	1 484
Häusliche Dienste...	4 491	300	4 791	2 857	2 298	5 155	7 318	2 628	9 946
Akt. Militär	—	—	7 120	—	—	2 242	—	—	9 362
Öffentl. Dienst	1 563	8 723	10 286	792	5 922	6 714	2 355	14 645	17 000
Sonst. freier Beruf ..	1 059	530	1 589	812	692	1 504	1 871	1 222	3 093
Von Renten und Unterstützungen lebende..	6 238	—	6 238	4 532	—	4 532	10 770	—	10 770
In Anstalten, in Berufsvorbereitung und Pflege befindliche ..	8 621	—	8 621	2 714	—	2 714	11 335	—	11 335
Ohne Berufsangabe..	3 163	—	3 163	5 747	—	5 747	8 910	—	8 910
Zusammen.....	39 380	63 468	102 848	29 490	77 957	107 447	68 870	141 425	210 295

Es waren daher Ende 1900 in Prag und Vororten von je 1000 Personen berufstätig

in der Land- und Forstwirtschaft . . .	124
in der Industrie	475
im Handel und Verkehr	210
im öffentlichen Dienst und freien Berufen	191

Über die Konsumtionsverhältnisse der Bevölkerung geben einigen Aufschluß Daten über die Einfuhr von Verbrauchsartikeln, die der Verzehrungssteuer unterliegen[1]. Es wurde im Jahre 1901 nach Prag[2] eingeführt:

Spiritusgetränke	34 878	hl
Wein	20 130	„
Most	120	„
Bier	451 284	„
Essig	3 444	„
Ochsenvieh	15 784	Stück
Kälber	46 976	„
Lämmer	23 516	„
Ziegen	15 177	„
Schweine	5 767	„
Frisches Fleisch	134 728	q
Geflügel	861 675	Stück
Wildpret . . 8 825 q und	136 293	„
Fische	5 232	q
Reis	4 760	„
Mehl	112 557	„
Brot	22 050	„
Andere Mehlerzeugnisse . .	1 759	„
Getreide	354 839	„
Heu	62 916	„
Stroh	28 152	„
Gemüse	27 792	„
Obst	68 742	„
Butter	11 464	„
Fett	3 749	„

[1] Dieselbe wird nicht eingehoben von Kaffee, Zucker, Salz, Erdäpfeln.
[2] Nur die Stadtteile I—VI.

Seife	2 998	q
Käse	3 104	„
Eier	29 963 174	Stück
Talg	1 458	q
Kerzen	1 623	„
Wachs	172	„
Öle	1 929	„
Hartes Holz	7 846	m^3
Weiches Holz	60 323	m^3
Kohle	2 100 199	q

Geschlachtet wurden im Jahre 1901 in der Prager Zentralschlachtbank:

Ochsenvieh	26 943	Stück
Kälber	7 073	„
Lämmer	25 199	„
Ziegen	22	„
Schweine	361 819	„
Pferde	1 237	„

Von Bedeutung für die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung sind die Detailpreise der Viktualien. Dieselben waren im Jahre 1901 im Durchschnitte die folgenden (nach den in der altstädter Markthalle vorgenommenen Aufzeichnungen)

		Preis K	
		niedrigster	höchster
Ochsenfleisch (vorderes)	1 kg	1,28	1,36
„ (hinteres)	„	1,44	1,53
Kalbfleisch (vorderes)	„	1,24	1,42
„ (hinteres)	„	1,42	1,60
Schweinefleisch (vorderes)	„	1,28	1,40
„ (hinteres)	„	1,44	1,64
Schöpsenfleisch (vorderes)	„	1,12	1,22
„ (hinteres)	„	1,28	1,42
Wildpret (vorderes)	„	0,60	1,54
„ (hinteres)	„	1,46	2,80
Hasen	per 1 Stück	2,43	3,78
Fasanen	„ 2 „	3,76	9,13
Rebhühner	„ 2 „	2,27	3,37
Wildenten	„ 1 „	2,32	2,50
Enten	„ 1 „	1,98	3,45

			Preis K niedrigster	höchster
Gänse	per	1 Stück	3,95	9,75
Hühner	„	1 „	1,07	1,90
Hennen	„	1 „	1,57	2,45
Tauben	„	2 „	0,96	1,45
Truthähne	„	1 „	6,70	9,58
Fische, je nach Gattung		1 kg	1,00	9,30
Eier		1 Stück	0,05 1/2	0,07 5/12
Butter		1 kg	1,51	2,71
Quark		„	0,28	0,43
Honig		„	1,56	2,12
Erdäpfel		„	0,17	0,42
Frisches Obst, je nach Gattung		„	0,07	2,20

Über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bevölkerung kann auch die Steuerstatistik einiges Licht verbreiten.

In Prag waren im Jahre 1901 an Steuern und autonomen Zuschlägen nachstehende Beträge vorgeschrieben:

	Steuer K	Landesumlage K	Gemeindeumlage K	Schulumlage K
Grundsteuer	7 922,61	5 126,41	1 428,83	1 211,69
Hauszinssteuer	4 368 114,55	3 801 821,70	1 036 860,45	898 621,39
5 % Einkommensteuer	375 657,61	—	—	—
Allg. Erwerbsteuer (kont.)	773 957,35	425 667,39	193 489,73	139 312,59
„ „ (nicht kont.)	158 861,10	87 373,97	39 715,43	28 595,11
Allg. Erwerbsteuer (Hausier.)	2 571,33	1 383,98	629,09	452,94
Erwerbsteuer öffentl. Untern.	4 192 439,54	2 305 841,75	1 048 109,89	754 639,12
Rentensteuer	811 810,05	61 635,74	28 016,26	20 171,71
Personaleinkommensteuer	1 997 410,43	—	—	—
Besoldungssteuer	85 314,67	43 896,32	19 952,93	14 366 08
Zusammen	12 774 059,24	6 732 757,26	2 368 202,61	1 857 361,63

In die Besitzverhältnisse der Bevölkerung gewährt einen Einblick die Anzahl der Häuser und deren ermittelter Ertrag (am 1. November 1901):

Stadtteil	Häuseranzahl	Zinsertrag K	auf 1 Haus durchschnittlich K
Altstadt	967	8 320 615	8 585
Neustadt	1 830	17 138 164	9 365
Kleinseite	572	2 750 403	4 806
Hradschin	203	344 123	1 695

Stadtteil	Häuseranzahl	Zinsertrag K	auf 1 Haus durchschnittlich K
Josefstadt . . .	378	470 356	1 245
Vyšehrad . . .	128	328 922	2 570
Holešovic Bubna .	860	2 222 378	2 584
Lieben	711	1 055 198	1 483
zusammen . . .	5 649	32 630 159	5 774
Karolinenthal . .	477	2 400 813	5 222
Smichov . . .	1 055	3 953 277	3 747
Kgl. Weinberge .	1 105	6 147 757	5 708
Žižkov	990	3 467 496	3 503
Vororte . . .	3 627	16 059 343	4 428
Im Ganzen . .	9 276	48 689 502	5 249

Anschließend daran ist jedoch auch die Hypothekarverschuldung zu berücksichtigen. Dieselbe betrug mit Ende des Jahres 1901

in Prag	230 895 472 K
in den vier Vororten . . .	130 977 923 K
Zusammen	361 873 395 K

Auch der Einlagenstand der wichtigeren Kreditinstitute, namentlich der Sparkassen, ist für die Vermögensverhältnisse der Bevölkerung von Belang, wobei allerdings nicht außeracht gelassen werden darf, daß sich der Wirkungskreis derselben nicht bloß auf das Gebiet der Gemeinde Prag und der Vororte beschränkt.

Der Einlagenstand der Prager Kreditinstitute betrug Ende 1901:

	K
Böhmische Sparkasse	218 565 301
Prager städt. Sparkasse	113 482 127
Weinberger Sparkasse	6 210 641
Prager Banken	203 988 547
Kreditgenossenschaften	88 690 436
Zusammen	630 937 052

Für die soziale Lage der Bevölkerung ist ferner die berufliche Gliederung derselben bezeichnend, wie sie bereits oben angeführt worden ist.

Noch wichtiger ist die soziale Schichtung der Berufstätigen und ihrer Angehörigen. In Prag samt Vororten gab es Ende 1900

Selbständige Berufstätige	68 870
Angestellte	26 612
Arbeiter	110 939
Tagelöhner	2 554
mithelfende Familienmitglieder	1 320
Zusammen	210 295
Dienstboten	25 214
Zusammen	235 509
Angehörige von selbst. Berufstätigen	71 789
„ „ Angestellten	33 454
„ „ Arbeitern	109 961
„ „ Taglöhnern	3 186
„ „ Dienstboten	345
Zusammen	218 735

Von je 1000 in der Industrie berufstätigen Personen waren in Prag und in den Vororten

Selbständige	163
Angestellte	52
Arbeiter	767
Taglöhner	12
Familienmitglieder	6

Was das Abhängigkeitsverhältnis anbelangt, entfielen in Prag und den Vororten auf je einen Selbständigen Abhängige

in der Land- und Forstwirtschaft	5,13
in der Industrie	5,35
im Handel und Verkehr	1,91
im Ganzen	3,92

Die Arbeitsverhältnisse und die Lohnhöhe der gewerblichen Arbeiter in Prag gestalteten sich im Jahre 1901 folgendermaßen:

Gewerbe	niedrigster Wochenlohn in K	höchster Wochenlohn in K	Arbeitszeit Stunden
Färber	12	36	10
Faßbinder	12	24	10
Taschenerzeuger	10	30	11
Zuckerbäcker	4	20	11
Posamentierer	12	30	10
Pflasterer	6	32	11

Gewerbe	niedrigster Wochenlohn in K	höchster Wochenlohn in K	Arbeitszeit Stunden
Photographen	10	40	8
Uhrmacher	6	40	11
Musikinstrumentenerzeuger	10	30	10
Lohgerber	14	28	10
Friseure	10	20	12 1/2
Bürstenmacher	8	20	10
Goldschmiede	6	40	10
Hafner	10	18	10
Klempner	14	32	9 1/2
Hutmacher	3	16	11
Buchbinder	10	40	9 1/2
Typographen	20	70	9
Wagner	14	25	10
Rauchfangkehrer	12	18	?
Korbflechter	10	18	10
Hufschmiede	14	30	10
Schneider	8	24	11
Anstreicher	16	36	10
Lithographen	8	30	9
Ziegelarbeiter	8	20	?
Zimmermaler	18	36	10
Kupferschmiede	14	24	10
Mechaniker	12	24	10
Modistinnen	6	20	11
Seifensieder	16	24	11
Messerschmiede	12	30	10
Büchsenmacher	12	36	10
Schuhmacher	8	30	11
Bäcker	12	38	11
Dachdecker	20	25	10
Kutscher	14	24	14 1/2
Vergolder	10	22	10
Handschuhmacher	12	32	10
Riemer	8	28	10
Fleischhauer	5	30	9
Sattler	10	24	10 1/2
Glaser	12	30	11

Gewerbe	niedrigster Wochenlohn in K	höchster Wochenlohn in K	Arbeitszeit Stunden
Bierbrauer	16	50	10
Modelleure	16	70	10
Holzschnitzer	10	40	10
Stukkateure	10	32	10
Bildhauer	26	50	10
Drechsler	12	20	11
Metallarbeiter	12	20	11
Maurer	?	30	10
Zimmerleute	16	20	10
Tischler	14	24	10
Selcher	5	25	11
Gärtner	6	25	15
Schlosser	10	24	10
Kellner	3	40	?
Handelsgehilfen			
in Kolonialwarenhandlungen	2	15	13 1/2
in Schnittwarenhandlungen	5	25	11 1/2
in Wechselstuben	10	30	11

Nach dem Berichte des Gewerbeinspektorats war im Jahre 1903 der durchschnittliche Wochenlohn der verschiedenen Arbeiterkategorien des Prager Polizeirayons ein nachstehender:

I. Abteilung.	K		K
Werktischler	23,61	Schmiedegehilfen	18,62
Bautischler	25,21	Modelleure	34,04
Möbeltischler	30,74	Kesselarbeiter	26,57
Schmiede	29,49	Kesselgehilfen	18,88
Schlosser	31,66	Kupferschmiede	26,68
Klempner	26,79	Eisengießer	30,55
Drechsler	27,03	Erzgießer	27,21
Sattler	31,10	Gußeisenarbeiter	20,53
Lackierer	26,13	Gipsarbeiter	23,09
Heizer	26,57	Lehrlinge	4,57
Taglöhner	15,61	Heizer	26,61
Lehrlinge	4,90	Riemer	23,88
II. Abteilung	K	Lackierer	22,21
Schlosser	27,61	Zimmerleute	21,28
Drechsler	28,59	Instrumentenerzeuger	21,89
Schmiede	27,16	Taglöhner	17,50

Die Ausstandsstatistik weist im Jahre 1901 in Prag und in den Vororten nachstehende Ziffern auf:

Gewerbezweig	Zahl der Streikenden	Dauer
Theaterangestellte . . .	122	23 Tage
Weißgerber	20	48 „
„	40	1 „
Steinmetzer	20	8 „
„	4	5 „
„	39	27 „
„	5	1 „
„	11	16 „
„	14	1 „
„	7	14 „
Tischler	110	58 „
„	10	7 „
„	7	21 „
Bauarbeiter	220	1 „
„	102	2 „
Eisenbahnarbeiter . . .	90	2 „
Holzschiffer	85	4 „
Riemer	4	8 „
Kartonnagearbeiter . .	4	21 „
Feilenschmiede	10	3 „
Ziegelarbeiter	20	3 „
Eisengießer	20	57 „
Zusammen	964	326 „

Die Krankenkassenstatistik in Prag und Vororten zeigt im Jahre 1901 folgendes Bild:

Krankenkassen: Art	Anzahl	Zahl der Mitglieder Ende 1901: Männer	Frauen	Zahl der Erkrankungen	Zahl der Todesfälle	Zahl der Krankengeldtage
Bezirkskassen . . .	5	30 877	10 062	22 369	606	404 814
Betriebskassen . . .	27	7 686	4 250	6 538	132	139 593
Genossenschaftskassen	65	26 189	9 148	9 786	314	223 142
Reg.-Hilfskassen . .	4	2 319	63	701	50	16 562
Zusammen	101	67 071	23 523	42 938	1102	784 111

Für die soziale Lage der großstädtischen Bevölkerung sind jedenfalls auch die Wohnungsverhältnisse von besonderer Bedeutung.

In Prag und in den Vororten gab es Ende des Jahres 1901:

	Anzahl der Häuser	Hiervon: ebenerdig	%	1stöckig	%	2stöckig	%	3stöckig	%	4stöckig	%	5stöckig	%	mit Kellerwohnungen	%	mit Dachwohnungen	%
Altstadt	933	12	1,3	78	8,3	381	40,9	371	39,8	90	9,6	1	0,1	119	12,8	27	2,9
Neustadt	1819	33	1,8	240	13,2	547	30,0	586	32,2	409	22,5	4	0,3	252	13,9	37	2,0
Kleinseite	571	16	2,8	67	11,7	215	37,7	213	37,3	159	10,3	1	0,2	112	19,6	39	6,8
Hradschin	226	55	24,4	78	34,6	70	30,9	18	7,9	5	2,2	—	—	38	16,8	110	44
Josefstadt	200	18	9,0	18	9,0	82	41,0	77	38,5	5	2,5	—	—	8	4,0	7	3,5
Vyšehrad	125	19	15,2	48	38,4	15	12,0	43	34,4	—	—	—	—	30	24,0	6	4,8
Holešovic Bubna	784	198	25,3	206	26,3	131	16,7	243	30,9	6	0,8	—	—	205	26,2	25	3,2
Lieben	748	320	42,8	308	41,2	94	12,5	24	3,2	2	0,3	—	—	21	2,8	7	0,9
Prag	5406	671	12,4	1043	19,3	1535	28,4	1575	29,1	576	10,7	6	0,1	785	14,5	158	2,9
Karolinenthal	401	27	6,7	69	17,3	159	39,6	127	31,7	19	4,7	—	—	91	22,7	16	3,9
Smichov	1015	110	10,8	190	18,7	273	26,9	412	40,6	30	3,0	—	—	248	24,4	13	1,3
Kgl. Weinberge	1130	51	4,5	72	6,4	200	17,7	635	56,2	166	14,7	6	0,5	412	36,5	19	1,7
Žižkov	984	79	8,0	101	10,3	336	34,1	411	41,8	57	5,8	—	—	271	27,6	6	0,7
Vororte	3530	267	7,6	432	12,2	968	27,4	1585	44,9	272	7,7	6	0,2	1022	28,9	54	1,5
Im ganzen	8936	938	10,5	1475	16,5	2503	28,0	3160	35,4	848	9,5	12	0,1	1807	20,2	212	2,3

Die Anzahl der Wohnungen und der Wohnungsbestandteile betrug:

	Zahl der Wohnungen	Zahl der Wohnungsbestandteile und zwar: Zimmer	Kammern	Vorzimmer	Küchen	zusammen
Altstadt	8 434	16 884	3 190	2 100	6 600	28 774
Neustadt	18 510	40 180	9 122	7 249	15 479	72 030
Kleinseite	5 657	11 337	2 320	1 444	4 436	19 537
Hradschin	1 653	3 496	664	249	994	5 403
Vyšehrad	1 877	2 463	275	98	1 072	3 908
Josefstadt	1 336	1 543	123	68	1 012	2 746
Holešovic Bubna	7 065	8 484	1 277	745	5 325	15 831
Lieben	4 692	6 130	570	219	2 929	9 848
Prag	49 224	90 517	17 541	12 172	37 847	158 077
Karolinenthal	4 291	7 331	1 198	1 159	3 746	13 434
Smichov	11 225	16 216	2 137	2 217	8 398	28 998
Kgl. Weinberge	12 941	21 909	4 094	4 834	10 800	41 637
Žižkov	14 038	15 936	1 587	914	8 797	27 234
Vororte	42 495	61 422	9 016	9 124	31 741	111 303
Im ganzen	91 719	151 939	26 557	21 296	69 588	269 380

Die Lage der Wohnungen war eine nachstehende. Es befanden sich Wohnungen

	im Keller	ebenerdig	im Stockwerke 1.	2.	3.	4.	5.	im Dachraume
Altstadt . . .	26	1 950	2 847	2 307	1 131	139	—	63
Neustadt . . .	284	5 309	5 049	4 194	3 273	396	8	82
Kleinseite . . .	61	1 683	1 679	1 348	706	107	6	80
Hradschin . . .	40	627	589	313	63	10	—	11
Josefstadt . . .	14	465	582	535	272	9	—	11
Vyšehrad . . .	32	442	417	258	188	—	—	7
Holešovic Bubna	102	2 213	2 039	1 525	1 167	11	—	12
Lieben	47	2 943	1 051	214	76	5	—	12
Prag	606	15 632	14 253	10 694	6 876	677	14	278
Karolinenthal .	90	1 261	1 373	1 047	480	34	—	6
Smichov . . .	461	3 460	2 996	2 493	1 692	99	—	14
Kgl. Weinberge .	563	3 025	3 071	3 038	2 818	256	14	19
Žižkov	639	3 399	3 956	3 692	2 181	135	—	12
Vororte . . .	1 753	11 145	11 396	10 270	7 171	524	14	51
Im ganzen . .	2 359	26 777	25 649	20 964	14 047	1 201	28	329

Im ausführlichen werden die Wohnungsverhältnisse in Prag durch die nachstehenden Tabellen beleuchtet, wobei man allerdings auf etwas ältere Daten aus dem Jahre 1890 zurückgreifen muß.

	Zahl der Häuser überhaupt	mit Anzahl von Wohnungen 1—5	%	6—20	%	21—40	%	41—50	%	51—70	%	71—90	%	Durchschnittszahl der Wohnungen eines Hauses
Altstadt . . .	966	250	25,9	615	73,7	89	9,2	7	0,7	4	0,4	1	0,1	11
Neustadt . . .	1582	355	22,5	1039	65,7	70	10,7	13	0,8	4	0,2	1	0,1	12
Kleinseite . . .	532	132	24,8	359	67,5	38	7,1	3	0,6	—	—	—	—	10
Hradschin . . .	198	97	49,0	84	42,4	15	7,6	—	—	2	1,0	—	—	9
Josefstadt . . .	251	99	39,4	138	55,0	12	4,8	1	0,4	1	0,4	—	—	9
Vyšehrad . . .	117	55	47,0	56	47,9	4	3,4	—	—	2	1,7	—	—	9
Holešovic Bubna	537	298	55,5	220	41,0	18	3,3	1	0,2	—	—	—	—	6
Prag	4183	1286	30,7	2511	60,0	346	8,3	25	0,6	13	0,3	2	0,1	10
Karolinenthal .	346	80	23,1	216	62,4	45	13,0	3	0,9	2	0,6	—	—	12
Smichov . . .	658	187	28,4	379	57,6	82	12,5	8	1,2	2	0,3	—	—	12
Kgl. Weinberge .	708	106	15,0	542	76,6	59	8,3	1	0,1	—	—	—	—	12
Žižkov	679	102	15,0	448	66,0	127	18,7	2	0,3	—	—	—	—	14
Vororte . . .	2391	475	19,8	1585	66,3	313	13,1	14	0,6	4	0,2	—	—	12
Im ganzen . .	6574	1761	26,8	4096	62,3	659	10,0	39	0,6	17	0,26	2	0,04	11

Die Zahl der Einwohner der bewohnten Häuser war mit Ende des Jahres 1890 nachstehend:

	Zahl der bewohnten Häuser														Durchschnittszahl der Bewohner eines Hauses
	überhaupt	mit Einwohnern													
		1—5	%	6—10	%	11—50	%	51—100	%	101—200	%	201—500	%	über 500	%	
Altstadt	956	41	4,3	65	6,8	547	57,2	226	23,6	76	7,9	1	0,2	—	—	44,2
Neustadt	1563	54	3,4	103	6,6	843	53,9	434	27,8	113	7,2	15	1,0	1	0,1	48,4
Kleinseite	527	31	5,9	31	5,9	328	62,2	114	21,6	18	3,4	3	0,6	2	0,4	38,8
Hradschin	193	46	23,8	31	16,1	72	37,3	32	16,6	9	4,7	2	1,0	1	0,5	30,0
Josefstadt	244	13	5,3	13	5,3	138	56,6	57	23,4	22	9,0	1	0,4	—	—	47,3
Vyšehrad	113	20	17,7	21	18,6	37	32,7	31	27,4	2	1,8	2	1,8	—	—	40,2
Holešovic Bubna	524	56	10,7	95	18,1	298	56,9	56	10,7	19	3,6	—	—	—	—	29,3
Prag	4120	261	6,3	359	8,7	2263	54,9	950	23,1	259	6,3	24	0,6	4	0,1	42,6
Karolinenthal	335	14	4,2	25	7,5	150	44,8	113	33,7	27	8,1	5	1,4	1	0,3	52,1
Smichov	652	31	4,8	41	6,3	332	50,9	174	26,7	69	10,6	5	0,7	—	—	50,0
Kgl. Weinberge	699	23	3,3	28	4,0	344	49,2	269	38,5	35	5,0	—	—	—	—	49,3
Žižkov	677	30	4,4	31	4,6	233	34,4	280	41,4	101	14,9	2	0,3	—	—	60,9
Vororte	2363	98	4,1	125	5,3	1059	44,8	836	35,4	232	9,8	12	0,5	1	0,1	53,3
Im ganzen	6483	359	5,5	484	7,5	3322	51,2	1786	27,6	491	7,6	36	0,5	5	0,1	46,5

Von je 1000 Einwohnern wohnten im

	Keller	Erdgeschoß	Stockwerke					Dachräume
			1.	2.	3.	4.	5.	
Altstadt	1,8	217,6	338,1	281,4	131,6	24,7	0,8	4,0
Neustadt	21,9	269,3	327,7	228,3	114,8	32,9	4,0	1,1
Kleinseite	6,8	291,0	291,2	259,4	117,8	19,9	3,4	10,5
Hradschin	14,1	373,8	383,1	164,9	52,2	3,1	1,0	7,8
Josefstadt	—	214,9	322,8	303,3	154,5	3,4	—	3,1
Vyšehrad	15,1	384,7	328,2	178,8	90,8	—	—	2,4
Holešovic Bubna	26,2	422,0	329,7	150,6	68,1	1,9	—	1,5
Prag	13,8	275,5	327,7	239,4	115,0	22,9	2,4	3,3
Karolinenthal	21,0	317,1	323,2	231,6	87,1	17,4	1,9	0,7
Smichov	38,6	320,3	283,1	202,0	119,3	34,4	1,7	0,6
Kgl. Weinberge	63,4	204,0	242,5	236,1	196,2	56,6	0,6	0,6
Žižkov	52,9	255,9	300,6	273,2	104,2	12,5	0,3	0,4
Vororte	47,6	266,9	283,2	238,8	131,0	31,0	0,9	0,6
Im ganzen	27,9	271,9	309,1	239,1	121,7	26,3	1,8	2,2

Relative Zahl der Wohnungen und der Einwohner nach der Zahl der Wohnhäuser. Es entfielen Wohnungen bestehend aus:

	auf je 1000	1 Kammer	1 Küche	1 Zimmer ohne Küche	1 Zimmer mit Küche	2 Zimmern ohne Küche	2 Zimmern mit Küche	3 Zimmern ohne Küche	3 Zimmern mit Küche	4 Zimmern ohne Küche	4 Zimmern mit Küche	5 Zimmern ohne Küche	5 Zimmern mit Küche	6—10 Zimmern ohne Küche	6—10 Zimmern mit Küche	11—20 Zimmern ohne Küche	11—20 Zimmern mit Küche	mehr a. 20 Zimmern ohne Küche	mehr a. 20 Zimmern mit Küche	mehreren Kammern ohne Küche	mehreren Kammern mit Küche
Altstadt	Wohnungen	42,71	5,17	187,61	246,23	32,84	203,42	11,10	113,85	6,96	57,84	3,39	25,78	7,90	21.83	2,26	2,63	1,97	0,28	20,04	3,01
	Einwohner	2,20	2,01	128,74	255,79	20,39	243,48	6,28	158,10	1,91	86,13	0,73	42,52	4,91	34,87	0,92	3,88	3,05	1,82	0,45	0,97
Neustadt	Wohnungen	14,89	4,43	153,89	303,78	24,74	211,40	9,14	117,93	4,98	58,83	2,68	28,51	6,68	30,10	4,16	3,94	2,03	0,71	13,41	3,17
	Einwohner	0,88	2,32	96,12	291,55	10,11	221,49	3,52	141,50	3,35	73,69	2,00	40,03	7,05	47,19	14,76	17,23	14,00	11,65	0,18	1,21
Kleinseite	Wohnungen	10,44	1,46	171,61	299,81	27,65	237,56	4 98	113,55	5,31	50,36	2,38	22,89	9,70	15,57	7,51	5,68	1,83	1,83	6,77	2,75
	Einwohner	1,12	0,78	126,37	301,61	20,93	255,00	0,50	131,71	0,88	65,78	1,17	29,88	6,90	36,19	3,52	11,20	3,62	0,34	0,93	1,47
Hradschin	Wohnungen	7,57	2,33	317,41	311,64	38,44	133,37	10,48	75,13	8,15	22,71	6,40	12,81	8,15	11,64	2,85	2,91	3,49	6,41	9,32	4,07
	Einwohner	1,21	1,90	282,52	332,65	24,46	126,10	5,00	55,64	3 80	20,33	0,86	15,33	5,86	52,89	—	3,74	18,44	44,10	—	2,41
Josefstadt	Wohnungen	7,50	3,28	300,84	331,93	41,72	199,25	7,50	69,38	1,88	17,81	1,40	9,84	0,63	1,88	—	0,94	—	—	3,28	0,94
	Einwohner	1,91	2,08	228,95	313,83	41,01	253,31	10,49	93,80	0,10	29,65	1,56	16,04	1,90	5,11	—	—	—	—	—	0,26
Vyšehrad	Wohnungen	0,96	5,69	241,70	557,34	27,49	111,85	4,74	23,69	8,53	10,42	0,96	1,89	1.89	1,89	—	—	—	—	—	1,89
	Einwohner	—	3,08	191,81	595,69	26,18	134,18	0,88	23,31	6,60	14,08	—	2,86	—	—	—	—	—	—	—	—
Holešovic Bubna	Wohnungen	9,48	11,26	194,37	614,52	13,04	95,70	3,56	24,30	2,37	9,78	2,07	4,44	1,48	3,55	0,59	0,30	—	—	6,82	2,07
	Einwohner	0,52	9,44	156,98	666,36	4,88	108,78	1,56	25,33	1,75	13,28	0,65	3,64	0,52	4,23	—	0,65	—	—	—	1,30
Prag	Wohnnngen	19,81	4,66	183,88	321,53	27,67	197,39	8,51	102,93	5,37	48,92	2,81	22,98	6,59	21,17	3,58	3,33	1,73	0,86	12,73	2,83
	Einwohner	1,25	2,67	130,17	327,54	16,31	217,52	4,10	125,20	2,46	64,30	1,37	32,93	5,39	35,40	6,94	9,84	7,80	0,96	0,30	1,13
Karolinenthal	Wohnungen	12,37	13,08	182,44	397,71	14,51	195,05	6,71	92,05	4,28	37,34	1,19	14,27	3,80	11,65	0,71	1,19	—	1,66	5,95	3,33
	Einwohner	1,66	8,20	139,70	405,86	8,71	216,83	2,18	115,92	10,37	44,53	1,09	19,66	3,04	16,85	0,52	0,52	—	—	2,06	1,55
Smichov	Wohnungen	5,37	10,87	248,59	431,08	10,08	134,18	3,67	84,30	1,70	37,70	1,31	10,47	4,32	7,07	1,05	0,52	0,13	—	3,14	3,01
	Einwohner	2,26	8,08	213,25	458,92	4,62	136,86	1,99	90,55	0,21	44 44	1,35	14,49	2,60	12,80	0,64	3,64	—	—	0,46	1,84
Kgl. Weinberge	Wohnungen	6,26	12,04	150,23	399,21	13,27	211,15	3,32	123,94	3,07	43,85	1,72	11,67	2,83	9,83	0 12	0,25	—	—	4,54	1,35
	Einwohner	0,43	8,89	118,32	407,12	6,32	222,87	1,48	140,56	1,71	56,70	0,26	18,74	0,38	14,14	—	0,29	—	—	0,26	0,75
Žižkov	Wohnungen	2,48	24,27	330,42	518,60	7,77	81,10	1,51	16,50	0,54	5,50	0,97	2,70	1,40	1,40	—	—	—	—	0,86	1,72
	Einwohner	0,56	17,97	281,93	565,32	5,19	90,78	0,39	21,27	0,22	6,40	0,51	3,88	0,46	1,65	—	—	—	—	—	1,12
Vororte	Wohnungen	5,71	15,76	237,65	445,16	10,87	147,52	3,32	74,96	2,09	29,15	1,30	9,89	2,90	6,70	0,41	0,38	0,03	0,24	3,21	2,18
	Einwohner	1,12	11,56	199,52	472,21	5,84	156,44	1,35	85,09	2,04	35,35	0,74	12,90	1,34	10,08	0,24	1,11	—	—	0,47	1,26
Im ganzen	Wohnungen	14,08	9,18	205,76	371,83	20,84	177,10	6,40	91,55	4,03	40,88	2,20	17,25	5,09	15,28	2,29	2,09	1,04	0,61	8,56	2,57
	Einwohner	1,20	6,38	159,10	387,91	11,94	192,04	2,95	108,46	2,28	52,22	1,10	24,57	3,70	24,83	4,14	6,20	4,55	4,06	0,37	1,19

Die kleinen Wohnungen, zu denen solche mit nur 1 Lokalität, sowie jene mit 1 Zimmer und Küche zu zählen sind, ergeben für Prag das Gesamtprozent von 53,0 aller Wohnungen, während auf die einzelnen Stadtteile und Vorstädte nachfolgende Prozentanteile der kleinen Wohnungen entfallen:

Altstadt. . . .	48,2 %	Holešovic Bubna	83,0 %
Neustadt . . .	47,7 „	Karolinenthal .	60,6 „
Kleinseite . . .	48,3 „	Smichov . . .	70,0 „
Hradschin . . .	64,0 „	Kgl. Weinberge .	56,8 „
Josefstadt . . .	64,4 „	Žižkov	87,6 „
Vyšehrad . . .	80,6 „		

Von der Gesamtzahl der Einwohner wohnten in kleinen Wohnungen:

Altstadt. . . .	38,9 %	Karolinenthal .	55,5 %
Neustadt . . .	39,1 „	Smichov . . .	68,3 „
Kleinseite . . .	43,0 „	Kgl. Weinberge .	53,5 „
Hradschin . . .	61,8 „	Žižkov	86,6 „
Josefstadt . . .	54,8 „	Vororte . . .	68,4 %
Vyšehrad . . .	79,1 „		
Holešovic Bubna	83,3 „		
Prag	46,2 %.		

Im Jahre 1890 entfielen Bewohner auf eine Wohnung bestehend aus:

	1 Kammer	1 Küche	1 Zimmer ohne Küche	1 Zimmer mit Küche	2 Zimmern mit Küche	3 Zimmern mit Küche	4 Zimmern mit Küche	5 Zimmern mit Küche
Altstadt	2,6	3,4	3,5	4,4	5,2	6,0	6,8	7,5
Neustadt	2,5	3,4	3,3	4,2	4,7	5,4	5,8	6,6
Kleinseite	1,7	4,0	3,1	3,9	4,3	4,8	5,6	5,7
Hradschin	1,7	3,7	3,4	4,0	4,1	3,7	4,7	5,2
Josefstadt	2,7	3,4	4,3	5,3	7,1	7,9	9,5	9,2
Vyšehrad	—	3,6	3,7	4,4	5,6	5,3	8,0	6,5
Holešovic Bubna .	1,6	4,1	3,9	5,1	5,5	5,3	6,4	5,1
Prag	2,4	3,6	3,3	4,4	4,9	5,6	6,1	6,8
Karolinenthal . .	2,7	3,5	2,1	4,5	5,0	5,6	5,8	6,5
Smichov	5,7	4,3	3,9	4,7	4,7	5,2	5,7	6,3
Kgl. Weinberge . .	1,7	3,9	3,7	4,4	4,6	5,1	5,9	7,3
Žižkov	3,3	3,9	3,9	5,0	5,3	6,3	5,6	7,3
Vororte	3,0	3,9	3,9	4,7	4,8	5,3	5,8	6,8
Prag und Vororte .	2,7	3,8	3,7	4,6	4,9	5,5	6,1	6,8

Überfüllte Wohnungen, nämlich solche, bei welchen auf ein Zimmer oder Küche mehr als 3 Bewohner entfallen, gab es im Jahre 1890:

in Prag	4269
in den Vororten . .	5007
zusammen	9276

Auf je 100 Wohnungen überhaupt entfielen überfüllte Wohnungen:

in Prag	10,0
in den Vororten . . .	17,1
im ganzen	12,9

Zahl und Zusammensetzung der Bewohner überfüllter Wohnungen war im Jahre 1890:

	überhaupt	% der Gesamtbevölkerung	davon				
			Familienmitglieder %	Aftermieter %	Bettgeher %	Sonstige Personen %	Gäste und andere %
Altstadt	6 319	14,0	70,9	9,4	8,3	11,8	0,5
Neustadt	8 810	11,6	71,3	7,3	7,0	13,2	1,2
Kleinseite	2 433	11,9	76,2	7,1	5,0	9,7	2,0
Hradschin	1 352	23,3	85,6	1,1	9,5	3,2	0,6
Josefstadt	4 238	36,7	54,7	19,2	23,2	2,6	0,3
Vyšehrad	1 196	26,3	79,2	10,0	6,4	3,6	0,8
Holešovic Bubna .	4 431	28,8	80,5	9,1	7,3	2,3	0,8
Prag	28 779	16,4	71,4	9,6	9,7	8,5	0,8
Karolinenthal . .	3 333	19,1	74,8	6,7	8,8	8,6	1,1
Smichov	8 554	26,2	80,2	10,5	3,9	4,4	1,0
Kgl. Weinberge . .	5 445	15,8	77,2	8,5	4,9	8,1	1,3
Žižkov	14 471	35,1	79,7	10,1	5,5	3,6	1,1
Vororte	31 803	25,3	78,9	9,6	5,3	5,1	1,1
Im ganzen . . .	60 582	20,0	75,3	9,6	7,4	6,7	1,0

In den Vorortgemeinden Lieben, Bubenč, Košíř, Nusle-Pankrac und Vršovic zählte man 1890 Häuser mit Wohnparteien:

	1		2—10		11—20		21—30		31—50		über 50		Die Durchschnittsziffer der Wohnparteien eines Hauses
		%		%		%		%		%		%	
Lieben	93	18,2	371	72,4	43	8,4	2	0,4	2	0,4	1	0,2	5,3
Bubenč	33	36,7	51	56,7	2	2,2	3	3,3	1	1,1	—	—	4,0
Košíř	19	12,3	102	65,8	24	15,5	10	6,4	—	—	—	—	7,3
Nusle Pankrac . .	24	8,2	170	60,3	75	26,6	12	4,3	1	0,3	—	—	8,3
Vršovic	35	10,5	259	77,5	35	10,5	5	1,5	—	—	—	—	5,8
Zusammen . . .	204	14,9	953	69,4	179	13,0	32	2,3	4	0,3	—	0,1	6,2

Es gab Häuser mit Einwohnern:

	1—5	%	6—20	%	21—50	%	51—100	%	101—200	%	über 200	%	Die Durchschnittsziffer der Bewohner eines Hauses
Lieben	60	11,7	232	45,3	171	33,4	45	8,8	1	0,2	3	0,6	24,4
Bubenč	24	26,7	48	53,3	11	12,2	4	4,5	3	3,3	—	—	18,8
Košíř	8	5,2	55	35,4	62	40,0	23	14,9	7	4,5	—	—	33,1
Nusle Pankrac	16	5,7	79	28,0	100	35,5	77	27,3	9	3,2	1	0,3	41,5
Vršovic	18	5,4	164	49,1	116	34,7	28	8,4	8	2,4	--	—	25,6
Zusammen	126	9,2	578	42,1	460	33,5	177	12,9	28	2,0	4	0,3	28,8

Zahl der Wohnbestandteile:

	1				2				3—5			
	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%
Lieben	1 212	42,2	4 387	38,7	1 253	43,7	5 645	45,1	355	12,3	1 745	13,9
Bubenč	100	18,6	254	14,9	219	40,6	871	51,4	163	30,2	434	25,6
Košíř	696	58,5	2 685	52,4	389	32,7	1 935	3,7	96	8,1	450	8,8
Nusle Pankrac	831	32,9	3 132	26,7	1 431	56,8	6 582	56,1	228	9,0	1 128	9,6
Vršovic	643	32,8	2 432	28,4	1 096	56,0	5 051	58,9	203	10,3	1 010	11,8
Im ganzen	3 482	38,3	13 340	33,7	4 388	48,3	20 084	50,7	1 045	11,5	4 767	12,0

	6—10				11—20				über 20			
	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%	Zahl der Wohnungen	%	Zahl der Bewohner	%
Lieben	49	1,7	226	1,8	2	0,1	64	0,5	—	—	—	—
Bubenč	51	9,5	131	7,7	6	1,1	8	0,4	—	—	—	—
Košíř	8	0,7	56	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—
Nusle Pankrac	26	1,0	159	1,4	1	0,1	9	0,1	3	0,2	717	6,1[1]
Vršovic	15	0,8	68	0,8	2	0,1	6	0,1	—	—	—	—
Im ganzen	149	1,6	640	1,6	11	0,2	87	0,2	3	0,1	717	1,8

Auf die kleinen Wohnungen entfielen:

	% aller Wohnungen	% aller Bewohner
Lieben	85,9	83,8
Bubenč	59,2	66,3

[1] Strafanstalt.

	% aller Wohnungen	% aller Bewohner
Košíř	91,2	90,1
Nusle-Pankrac	89,7	82,8
Vršovic	88,8	87,3
Im ganzen	86,6	84,4

In den aus einem Raume bestehenden Wohnungen entfielen durchschnittlich auf eine Wohnung, somit auf einen Wohnraum:

	Bewohner
Lieben	4,0
Bubenč	2,5
Košíř	3,9
Nusle-Pankrac	3,8
Vršovic	3,9
Im ganzen	3,9

Von den anwesenden Personen waren:

	Familienmitglieder	%	Aftermieter	%	Bettgeher	%	Bedienstete	%	Gäste und andere Personen	%
Lieben	10 732	85,8	777	6,2	304	2,4	518	4,1	186	1,5
Bubenč	1 403	82,6	103	6,1	27	1,6	140	8,2	25	1,5
Košíř	4 468	87,2	302	5,9	166	3,2	151	2,9	39	0,8
Nusle Pankrac	9 689	82,6	578	4,9	244	2,1	417	3,6	799	6,8
Vršovic	7 573	88,4	564	6,6	73	0,8	205	2,4	152	1,8
Im ganzen	33 865	85,4	2 324	5,9	814	2,1	1 431	3,6	1 201	3,0

Auch die Höhe und Anzahl der Armenunterstützungen ist für die sozialen Verhältnisse der Bevölkerung bezeichnend. Die Zahl und der Betrag der Armenunterstützungen, die im Jahre 1899 an die nach Prag heimatszuständigen Armen aus dem städtischen Armenfonde verteilt wurden, betrugen:

Zahl der monatlichen Unterstützungen zu						Zahl der Unterstützten:				
4 K	6 K	7 K	9 K	11 K	andere	Männer	Frauen	Kinder	zusammen Personen	Geldbetrag K
660	550	347	929	39	16	422	1557	572	2551	214 586,60

Außerdem wurde in diesem Jahre an nicht zuständige Arme aus einem besonderen Fonde zur Verhütung der Straßenbettelei 2265 Personen ein Gesamtbetrag von 17 832,83 K an Unterstützungen ausgezahlt.

Schließlich möge noch die Kriminalstatistik erwähnt werden, insofern dieselbe das soziale Gebiet streift. Beim Prager Landes- als Strafgerichte[1] wurden wegen Delikten gegen das Eigentum im Jahre 1901:

	Personen: angeklagt	verurteilt
Erpressung	18	7
Münzfälschung	5	1
Diebstahl	751	565
Veruntreuung	48	32
Raub	5	4
Betrug	179	117
Verschuldete Krida	94	44
Übertretungen gegen das Eigentum	11	134
Übertretungen gegen das Eigentum beim Prager und den 4 Vorortsbezirksgerichten	3878	1327

V. Die Zusammensetzung der Stadtvertretung.

Die Prager Stadtvertretung besteht aus dem Stadtverordnetenkollegium, welches 90 Mitglieder zählt, von denen jährlich je ein Drittel auf die Dauer von drei Jahren, und aus dem Stadtrate, der aus 24 Mitgliedern besteht und von den Stadtverordneten nach einzelnen Wahlbezirken auf die Dauer eines Jahres gewählt wird. Vom Stadtverordnetenkollegium wird auch der Bürgermeister, dessen Wahl der kaiserlichen Bestätigung unterliegt, auf drei Jahre und zwei Bürgermeisterstellvertreter auf je ein Jahr gewählt. Der Bürgermeister bezieht einen Jahresgehalt von 18 000 K (außerdem einen Wagenpauschalbetrag), die Vizebürgermeister je 6000 K.

Für die Art der Zusammensetzung der Stadtvertretung ist in erster Reihe die bestehende Wahlordnung maßgebend. Die Prager Gemeindewahlordnung beruht im großen und ganzen noch auf dem Statute vom Jahre 1850. Dieser Umstand allein weist darauf hin, daß dieselbe veraltet und den Anforderungen der Gegenwart nicht mehr gewachsen ist. Das Wahlsystem ist dreiklassig und nach festen Zensuskategorien abgestuft, so daß im ersten Wahlkörper nur direkte Steuerzahler mit einem Zensus von mindestens 200 K, im zweiten von mindestens 40 K und im

[1] Umfaßt allerdings den ganzen Kreissprengel.

dritten von mindestens 10 K wahlberechtigt sind. Wer weniger zahlt, ist vom Wahlrechte überhaupt ausgeschlossen. Ausnahme findet statt nur zugunsten der sogenannten Honorationen, welche, falls sie in Prag wohnen und daselbst das Heimatrecht besitzen, im zweiten Wahlkörper wahlberechtigt sind, auch wenn sie keine direkte Steuer zahlen. Hierdurch werden jedoch die zweiten Wahlkörper relativ überfüllt, so daß dieselben oft mehr Wähler zählen, als die dritten Wahlkörper. Nachdem jedoch jeder Wahlkörper ein Drittel der Stadtverordneten wählt, findet infolgedessen die Intelligenz im Stadtverordnetenkollegium keine angemessene Vertretung. Dieselbe kann sich eben nur in den zweiten Wahlkörpern einigermaßen Geltung verschaffen, denn die ersten Wahlkörper sind Domäne der Hausbesitzer, die dritten diejenige der Kleingewerbetreibenden.

Hier einige Zahlen, welche die Wahlverhältnisse beleuchten:

Zahl der Wähler in einzelnen Wahlkörpern und Wahlbezirken im Jahre 1904:

	Wahlkörper				Es kommt daher 1 Wähler
	I	II	III	Zusammen	auf Einwohner
Altstadt . . .	535	853	976	2 366	16
Neustadt . . .	1475	2709	2363	6 642	12
Kleinseite . . .	278	759	470	1 507	14
Hradschin . . .	38	112	105	255	22
Josefstadt . . .	14	37	76	127	71
Vyšehrad . . .	27	92	101	220	24
Holešovic Bubna	154	556	916	1 626	18
Lieben	71	269	406	746	29
im Ganzen . .	2592	5484	5413	13 489	15

Zahl der Stadtverordneten in einzelnen Wahlkörpern und Wahlbezirken im Jahre 1904:

	Wahlkörper			
	I	II	III	Zusammen
Altstadt.	6	4	5	15
Neustadt	16	15	12	43
Kleinseite	3	4	3	10
Hradschin	1	1	1	3
Josefstadt	1	1	1	3
Vyšehrad	1	1	1	3
Holešovic Bubna .	1	3	5	9
Lieben	1	1	2	4
im ganzen . . .	30	30	30	90

Mit Rücksicht auf die Zahl der Wähler und der Einwohner kommt daher ein Stadtverordneter auf Wähler

	Wahlkörper I	II	III	zusammen	auf Einwohner
Altstadt	89	218	195	157	2525
Neustadt	92	180	180	154	1941
Kleinseite	92	189	156	150	2116
Hradschin	38	112	105	85	1928
Josefstadt	14	37	76	42	3015
Vyšehrad	27	92	101	73	1776
Holešovic Bubna . . .	154	185	183	180	3422
Lieben	71	269	203	186	5310
im ganzen	86	182	180	149	2396

Die Zusammensetzung des Stadtrates war im Jahre 1904 die nachstehende:

	Zahl der Stadträte	Es kommt daher 1 Stadtrat auf Stadtverordnete	Wähler	Einwohner
Altstadt . . .	4	3,75	591	9472
Neustadt . . .	11	3,91	603	7678
Kleinseite . . .	3	3,33	502	7053
Hradschin . . .	1	3,00	255	5786
Josefstadt . . .	1	3,00	127	9047
Vyšehrad . . .	1	3,00	220	5328
Holešovic Bubna	2	4,50	813	15399
Lieben	1	4,50	746	21242
zusammen . .	24	3,75	562	8988

Aus diesen Zahlen erhellt einerseits die große Anzahl der infolge des allzu hohen Zensus vom Wahlrechte überhaupt ausgeschlossenen Personen, anderseits die Ungleichmäßigkeit der Mandatsverteilung, welche ihren Grund in dem veralteten, starren, auf die gegenwärtigen Bevölkerungsverhältnisse keine Rücksicht nehmenden Wahlbestimmungen hat. Eine solche Bestimmung ist beispielsweise diejenige, daß jeder Stadtteil durch mindestens drei Stadtverordnete (je einen aus jedem Wahlkörper) und durch ein Mitglied des Stadtrates vertreten sein müsse. Infolgedessen kommt ein Stadtrat in Vyšehrad und Josefstadt auf 220 resp. 127 Wähler und 5328 resp. 9047 Einwohner, wogegen in Holešovic Bubna und Lieben auf 813 resp. 746 Wähler und 15399 resp. 21242 Einwohner.

Ferner ist überhaupt fraglich, ob das Wahlsystem nach den einzelnen Stadtbezirken zweckentsprechend ist. Die Absicht des Gesetzgebers war offenbar die, auf diesem Wege einer gewissen Dezentralisation der einzelnen Stadtteile freie Bahn zu lassen, jedoch diese Absicht ist durch die auf streng zentralistischer Grundlage aufgebaute Institution des Stadtverordnetenkollegiums und des Stadtrates nicht erreicht worden. Wohl kommen hiebei aber manche Strömungen und Sonderwünsche der Bezirkspolitik zum Ausdrucke, es wird oft ein Stadtteil gegen den anderen, gewiß nicht zum Vorteil der Gesamtgemeinde, ausgespielt. Außerdem darf nicht außeracht gelassen werden, daß die bestehende Stadtbezirksabgrenzung ein Produkt der geschichtlichen Entwicklung ist und den heutigen Bedürfnissen der Gemeindeverwaltung nicht mehr entspricht.

Die veraltete Wahlordnung widerspiegelt sich übrigens auch in der beruflichen und sozialen Gliederung der Gemeindevertretung.

Von den 90 Stadtverordneten im Jahre 1904 waren:

Hausbesitzer	54	oder	60,00 %[1])
Kleingewerbetreibende . . .	18	„	20,00 „
Großindustrielle	9	„	10,00 „
Handelsleute	12	„	13,33 „
Advokaten	14	„	15,55 „
Baumeister	10	„	11,11 „
Gastwirte	7	„	7,77 „
Lehrer und Professoren . .	6	„	6,66 „
Staats- und Privatbeamten	5	„	5,55 „
Privatleute	4	„	4,44 „
Ärzte und Apotheker . . .	4	„	4,44 „

Die überwiegende Zahl der Hausbesitzer, die eine direkte Folge des hohen Zensus ist, macht sich natürlicherweise auf sämtlichen Gebieten der Kommunalpolitik geltend. Stark ist auch die Vertretung der gewerblichen Klassen (Groß-, Kleingewerbetreibende und Handelsleute, zusammen über 43 %), ferner diejenige der Advokaten und Baumeister, was jedenfalls mit den speziellen Interessen dieser letzteren Berufsklassen an der Kommunalverwaltung zusammenhängt. Allerdings besteht ein Beschluß des Stadtverordnetenkollegiums, daß kein Mitglied desselben an Gemeindelieferungen teilnehmen darf, doch ist bekanntlich die Umgehung eines derartigen Beschlusses niemals gänzlich zu verhindern.

[1] Selbstverständlich waren manche Hausbesitzer zugleich Baumeister, Advokaten usw.

Ein Anlauf zur Reform der Prager Gemeindewahlordnung ist bereits im Jahre 1900 unternommen worden. Es soll nämlich an die bestehenden drei Wahlkörper ein vierter angegliedert werden, der allerdings nur die Hälfte (also 15) der Mitglieder der anderen Wahlkörper zählen soll. In diesem Wahlkörper sollen alle Personen stimmberechtigt sein, welche seit 1. Januar des dem Wahlakte vorangehenden Jahres in Prag ihren ununterbrochenen Wohnsitz haben, die Volksschule besucht und in den Zinsfassionen als selbständige Wohnungsmieter verzeichnet sind. Dieser Wahlreformantrag wurde im Stadtverordnetenkollegium angenommen und dem böhmischen Landtage als eine Änderung des Prager Gemeindestatuts zur Beschlußfassung vorgelegt, aber von diesem, trotzdem seit dieser Zeit eine Reihe von Jahren verflossen ist, bisher nicht erledigt. Das ist gewiß zu bedauern, weil der hohe Wahlzensus die breiten Schichten der Bevölkerung von dem aktiven Wahlrechte ausschließt, ihnen keine Anteilnahme an der Gemeindeverwaltung gewährt und infolgedessen auch ihr Interesse an derselben abschwächt.

Doch nicht nur die Wahlordnung, sondern auch das gegenseitige Verhältnis des Stadtverordnetenkollegiums zum Stadtrate und dessen Wirkungskreis sollten einer Umgestaltung unterzogen werden. In dem 24 gliederigen Stadtrate, der von den Stadtverordneten nach den einzelnen Stadtbezirken gewählt wird und dessen Zusammensetzung daher auf einem indirekten Wahlmodus beruht, liegt bis auf einige, in der Gemeindeordnung taxativ aufgezählte Fälle, der Schwerpunkt der gesamten Kommunalverwaltung. Das Stadtverordnetenkollegium bildet nur ausnahmsweise (z. B. in Bau- oder Wahlangelegenheiten) die zweite Instanz, sonst entscheidet der Stadtrat in sämtlichen Angelegenheiten, die seinem Wirkungskreise zugewiesen sind, — und das ist ihre überwiegende Mehrzahl, — endgültig, ohne daß eine Berufung an das Kollegium statthaft wäre. Ja in der Beschränkung der Machtbefugnis des Stadtverordnetenkollegiums ist man in der Praxis soweit vorgegangen, daß sogar selbständige Anträge der Stadtverordneten im Plenum zur Abstimmung nicht zugelassen werden, sondern es wird nur die Anfrage über ihre Unterstützung gestellt und sie werden dann an den Stadtrat geleitet, der über dieselben nach eigenem Ermessen entscheidet. Somit ist der Stadtrat, dessen Sitzungen nicht öffentlich sind, das wichtigste und maßgebendste Organ der ganzen Kommunalverwaltung.

Allerdings ist noch das Präsidium, bestehend aus dem Bürgermeister und den zwei Bürgermeisterstellvertretern, zu erwähnen. Der eigene Wirkungskreis desselben ist jedoch ziemlich beschränkt und richtet sich das Maß der

Machtfülle des Bürgermeisters meistens nur nach dem Grade des persönlichen Einflusses, den er auf die einzelnen Mitglieder des Stadtrates ausübt, und nach den individuellen Verhältnissen in der Zusammensetzung desselben. Nur in einer Richtung kann das Präsidium die gesamte Kommunalpolitik unmittelbar beeinflussen, nämlich durch die verschiedenen Kommissionen, bei deren Zusammensetzung es das entscheidende Wort redet. Denn in diesen Kommissionen werden sämtliche Angelegenheiten der Stadtverwaltung im vorbereitenden Stadium durchberaten und erst dann dem Stadtrate zur Beschlußfassung vorgelegt. Die wichtigsten dieser Kommissionen sind: die Finanz-, Wirtschafts-, Schul-, Organisations- und technische Kommission nebst vielen anderen. Mitglieder der Kommissionen sind in der Regel nur Stadtverordnete. Ein Nachteil ist, daß die Beschlußfähigkeit der Kommissionen an eine bestimmte Zahl der Anwesenden nicht gebunden ist, wodurch zufällige Majoritätsbeschlüsse nicht ausgeschlossen sind.

Seit dem Jahre 1901 besteht auch eine sozial-humanitäre Kommission, die zu ihren Mitgliedern nicht bloß Stadtverordnete, sondern auch delegierte der Vorortsgemeinden und außerhalb des Stadtverordnetenkollegiums stehende Fachmänner zählt. Dieselbe hat ihre Tätigkeit auf beinahe alle Gebiete der kommunalen Sozialpolitik ausgedehnt. So befaßte sie sich namentlich mit dem Armenwesen, der Wohnungsfrage und dem Wohnungsnachweise, dem Kinderschutze, dem Alkoholismus, der Prostitution, der Sonntagsruhe, dem Submissionswesen, der Altersversorgung der Gemeindebediensteten u. a. Leider ist der positive Erfolg ihrer Tätigkeit bisher ein ziemlich geringer, nachdem ihre Gutachten und Vorschläge beim Stadtrate oft wenig Verständnis und Entgegenkommen finden.

Im allgemeinen kann man einen prinzipiellen Vorwurf der Prager Kommunalverwaltung nicht ersparen, nämlich denjenigen einer zu strammen Zentralisation. Der gesamte Verwaltungsapparat konzentriert sich im Stadtrate, wodurch derselbe überlastet wird, wogegen die einzelnen Stadtbezirke nicht die geringste Autonomie besitzen. Nur bei den zuletzt angegliederten Vororten Holešovic Bubna und Lieben ist ein allerdings schüchterner und unzureichender Schritt zu einer Verwaltungsdezentralisation durch Errichtung von selbständigen Magistratsexposituren unternommen worden.

Auf der anderen Seite liegt aber wieder ein großer Nachteil darin, daß die bisher selbständigen Vorortsgemeinden in allen Verwaltungsangelegenheiten bis auf wenige Ausnahmen ganz unabhängig vorgehen, wodurch eine zielbewußte Kommunalpolitik im größeren Stile in vielen

Fragen illusorisch wird. In Anbetracht dessen hat man wenigstens in einigen Verwaltungszweigen ein gemeinsames Vorgehen in der Weise angebahnt, daß gemischte Kommissionen, an welchen auch Vertreter der Vorortsgemeinden teilnehmen, die betreffenden Fragen durchberaten (so z. B. der auf Grund eines besonderen Landesgesetzes eingesetzte Aufsichtsrat über die städtischen Wasserwerke, die statistische und soziale Kommission).

Die derzeitige Gliederung der Stadtvertretung hat einen ausgesprochen politischen Charakter. Die wirtschaftlichen und sozialen Momente und Unterschiede kommen bisher nur wenig in Betracht. Nur ein gewisses Rivalisieren der einzelnen Stadtbezirke in verschiedenen wirtschaftlichen Fragen der Kommunalpolitik kommt öfters zum Ausdruck. Eine Folge der Zuspitzung der nationalen Verhältnisse in Böhmen ist, wie bereits erwähnt, die seit Anfang der 80iger Jahre fehlende Vertretung der deutschen Minorität im Stadtverordnetenkollegium. Dieselbe könnte nur im Kompromißwege eine angemessene Vertretung in der Stadtrepräsentanz erlangen. Doch ist dies in nächster Zukunft kaum zu erwarten, weil diese Frage mit dem ganzen verwickelten Komplexe der nationalen Streitigkeiten in Böhmen zusammenhängt. In Anbetracht dieser Sachlage nehmen die Deutschen schon seit Jahren an den Gemeindewahlen keinen Anteil. Die čechischen politischen Parteien (Alt- und Jungčechen) schließen in letzter Zeit bei den Wahlen ein Kompromiß, so daß beide Parteien im Kollegium beinahe gleich stark vertreten sind. Die Kandidaten für das Stadtverordnetenkollegium werden von politischen Klubs aufgestellt und von der Parteipresse unterstützt. Die Wählerschaft selbst verhält sich bei den alljährlichen Wahlen ziemlich passiv, obwohl eine zielbewußte Opposition, die eine objektive Kritik der kommunalen Verwaltung üben würde, oft wünschenswert wäre. Sonst kann man aber im allgemeinen nicht behaupten, daß die Prager Stadtvertretung seit den 60er Jahren, seit welcher Zeit sie aus freier Wahl der Bürgerschaft hervorgeht, nicht mit dem besten Willen für das Wohl der Stadt erfüllt wäre und auch viel Tüchtiges zur Lösung ihrer kommunalpolitischen Aufgaben nicht geleistet hätte (namentlich auf dem Gebiete des Schulwesens), was um so eher hervorgehoben werden muß, als dieselbe besonders in früherer Zeit bei der Staatsverwaltung ziemlich wenig Entgegenkommen gefunden hat.

VI. Die Stadtverwaltung.

1. Der Gemeindehaushalt.

In früheren Zeiten verfügten bekanntlich die Stadtgemeinden in der Regel über namhaften unbeweglichen Besitz, dessen Ertrag zur Bestreitung der noch ziemlich bescheidenen Erfordernisse der damaligen Kommunalwirtschaft vollkommen langte, ja oft noch einen Überschuß brachte. Mit der Erstarkung der landesherrlichen Gewalt änderte sich auch dieses Verhältnis. Der absolute Staat war kein Freund von starken autonomen Gebilden, und auch die herrschende individualistische Weltanschauung war jedem kollektiven, daher auch dem Gemeindebesitze, abhold. Infolgedessen büßten die Gemeinden im Laufe der Zeiten viel von ihrem ursprünglichen unbeweglichen Besitze ein, und bald reichten die Erträgnisse desselben zur Deckung der wachsenden Erfordernisse nicht mehr hin.

In ähnlicher Lage befand sich auch die Stadtgemeinde Prag. Sie besitzt zwar noch bis jetzt ein bedeutendes unbewegliches Vermögen, aber dasselbe besteht größtenteils aus öffentlichem Gute (Straßen, Plätze, Anlagen, Brücken), oder aus Objekten, die keinen Ertrag abwerfen (Kirchen, Türme, Stadtmauern, Markthallen, Wasserwerke u. a.). Laut Inventar besaß die Prager Stadtgemeinde Ende des Jahres 1902 nachstehendes Vermögen:

	Aktiva K	Passiva K
Aktive Kapitalien	12 263 507,74	
Kassabarschaft	614 197,10	
Forderungen	8 627 524,08	
Vorrat an Materialien	987 402,49	
Bewegliches Inventar	7 744 037,58	
Kirchengeräte	32 634,71	
Unbewegliches Vermögen	101 224 968,74	
Nutzungsrechte	9 399 456,70	
Verzehrungssteuerpachtinventar	59 857,23	
Gemeindeschulden		102 535 325,97
zusammen	140 953 586,37	102 535 325,97

woraus ein aktiver Vermögensstand von 38 418 260,40 K resultiert. Die Stadtgemeinde Prag weist daher eine bedeutende Schuldenlast auf, die sich von Jahr zu Jahr eher vergrößert als vermindert. Das starke Anwachsen der Gemeindeschulden namentlich in den letzten Dezennien ist eine direkte Folge großer und kostspieliger Unternehmungen

auf dem Gebiete der Kommunalverwaltung, welche im öffentlichen Interesse nicht weiter hinausgeschoben werden konnten. Dahin gehören verschiedene Quai- und Brückenbauten, die Übernahme der Pferdebahn in städtische Verwaltung, deren Umwandlung in elektrischen Betrieb und weitere Ausgestaltung, die Errichtung neuer Schulgebäude, der Zentralschlachtbank und altstädter Markthalle, namentlich aber die Assanierung der Josefstadt, die Kanalisierung und Inangriffnahme der Arbeiten behufs Trinkwasserversorgung. Die meisten dieser Auslagen sind allerdings nicht unproduktiver Art, sondern werden in der Zukunft amortisiert und heimgezahlt werden.

Der jährliche Voranschlag des städtischen Haushaltes wird von der Stadtbuchhaltung zusammengestellt und der Finanzkommission zur Durchberatung vorgelegt. Hierauf gelangt er an den Stadtrat und wird schließlich vom Stadtverordnetenkollegium genehmigt.

Der Voranschlag der Stadtgemeinde Prag für das Jahr 1905 weist nachstehende Posten auf:

	Erfordernis in K		Bedeckung in K	
	ordentliches	außerordentliches	ordentliche	außerordentliche
Gemeindevertretung . . .	82 289	1 500	298	—
Magistrat u. Gemeindeämter	1 454 883	21 600	119 176	—
Steuereinhebung	445 610	—	18 675	—
Stadtapprovisierung . . .	24 716	—	353 197	—
Schulwesen (nur städtische Privatschulen).	585 390	2 200	116 454	—
Armenwesen	1 153 338	8 000	676 583	—
Gesundheitswesen	307 056	20 700	50 583	3 305
Öffentliche Sicherheit . . .	470 417	31 313	168 440	—
Säuberung der Stadt . .	677 443	18 700	48 111	—
Stadtbeleuchtung	292 462	27 877	300	—
Kanalisierung	139 748	—	47 024	—
Wasserversorgung	482 552	178 922	592 278	—
Städtische Gebäude . . .	296 424	114 198	733 156	9 763
Anlagen	147 205	45 954	4 157	—
Militärangelegenheiten . .	223 715	1 000	107 143	—
Brücken, Quais	125 011	29 000	989 232	24 309
Kommunikationen	254 811	661 570	482 663	260 990
Friedhöfe	42 095	800	41 442	—
Gemeindeunternehmungen .	105 300	—	837 130	—
Wissenschaften und Künste .	178 570	94 182	8 864	3 150
Gemeinnützige Einrichtungen	175 001	32 150	48 973	—
Pensionen	423 638	—	33 931	—
Schuldverzinsung	2 925 308	—	109 890	—
Verschiedenes	295 592	56 000	170 502	—
Gemeindeabgaben	8 460	—	5 708 278	—
Zusammen	11 316 984	1 345 666	11 466 480	301 517

Das ordentliche Erfordernis weist als höchste Ziffern auf: die Verzinsung der Gemeindeschulden (über ein Viertel des gesamten Erfordernisses), ferner die Beamtengehälter und das Armenwesen. Namhaftere Posten der Bedeckung sind außer den Gemeindeabgaben die Erträge aus den Gemeindeunternehmungen und die Brückeneinnahmen. Es ist nämlich eine Eigentümlichkeit von Prag, daß außer der alten Karlsbrücke auf allen übrigen Brücken Brückengeld (auch von Fußgängern) eingehoben wird.

Die Gemeindeabgaben bestehen teils aus selbständigen Steuerarten, insoweit dieselben gesetzlich zulässig sind[1], teils aus den Gemeindezuschlägen zu den Staatssteuern[2]. Die wichtigsten von den selbständigen Abgaben sind die sogenannten Zinskreuzer, eine progressive Wohnungssteuer, indem Wohnungszinse bis 200 K steuerfrei belassen, jene mit 600 K mit 4 %, über 600 K mit 6 %iger Steuer belastet werden. Dieselbe ist für das Jahr 1905 mit 1 677 866 K veranschlagt. Ferner kommen in Betracht die Branntweinsteuer mit 74 400 K, für den Stadtteil Lieben der sogenannte Bierkreuzer mit 50 000 K und die Hundesteuer mit 29 500 K. Gemeindezuschläge gibt es teils zu den direkten Steuern, insoweit dieselben durch Zuschläge getroffen werden können, teils zur Linienverzehrungssteuer (Akzis)[3].

Für das Jahr 1905 sind veranschlagt Zuschläge in der Höhe von:

16 % zur Grundsteuer mit	2 427	K
15 % zur Hauszinssteuer	1 097 563	„
30 % zur allgemeinen Erwerbssteuer	289 064	„
30 % zur Erwerbssteuer öffentl. Unternehmungen	1 529 408	„
30 % zur Rentensteuer	32 383	„
30 % zur Besoldungssteuer	25 667	„
zusammen	2 976 512	„
Gemeindezuschlag zur Linienverzehrungssteuer . .	900 000	„
im Ganzen	3 876 512	„

[1] Zu jeder derartigen selbständigen „Auflage" ist ein Landesgesetz notwendig, wodurch der Finanzwirtschaft der Gemeinde sehr enge Grenzen gezogen werden.

[2] Zuschläge zu den Staatssteuern können eingehoben werden, wenn sie 25 % übersteigen, nur mit Zustimmung des Landesausschusses und der Statthalterei, wenn sie 50 % übersteigen, nur auf Grund eines Landesgesetzes.

[3] Die Einhebung der Linienverzehrungssteuer ist vom Finanzärar an die Prager Stadgemeinde gegen Zahlung eines jährlichen Pauschalbetrages verpachtet und bildet der Überschuß eine Einkommenquelle für die Gemeinde.

Der außerordentliche Voranschlag weist die höchste Ziffer auf bei dem Posten Kommunikationen (Straßenpflasterungen und Regulierungen). Mit den oben angeführten Ziffern ist jedoch das außerordentliche Erfordernis nicht erschöpft. Es gibt noch weitere Aufwendungen, die auf dem Konto der Anleihen geführt werden, so z. B. für die Kanalisierungsarbeiten 2 075 000 K, für die Durchführung der Assanierung 4 618 663 K, für die Quai- und Brückenbauten 1 600 000 K, für die Trinkwasserversorgung 1 051 200 K. Diese Erfordernisse müssen teilweise durch Anleihen, teilweise durch Staatssubventionen gedeckt werden.

Neben dem eigentlichen Gemeindevoranschlage gibt es in Prag noch einen Schulvoranschlag. Die Stadt Prag bildet nämlich, wie bereits erwähnt worden ist, einen selbständigen Schulbezirk und muß den gesamten Schulaufwand aus Eigenem bestreiten.

Der ordentliche Schulvoranschlag für das Jahr 1905 weist folgende Ziffern auf:

	Erfordernis in K	Bedeckung in K
Čechische Volks- und Bürgerschulen .	2 371 127	213 432
Deutsche „ „ „ .	304 781	
Kleinkinderbewahranstalten	239 831	5 132
zusammen	2 915 739	218 564

Das Defizit von 2 697 175 K wird gedeckt durch besondere Schulumlagen und zwar:

15 % zur Grundsteuer	2 333	K
15 % „ Hauszinssteuer	1 097 563	„
27 % „ allgemeinen Erwerbssteuer	260 157	„
27 % „ Erwerbssteuer öffentl. Unternehmungen	1 376 466	„
27 % „ Rentensteuer	29 145	„
27 % „ Besoldungssteuer	23 190	„
zusammen	2 788 854	„

Das außerordentliche Schulerfordernis beläuft sich auf 612 000 K, welcher Betrag teils durch den Überschuß der ordentlichen Einnahmen, teils durch ein Schulanlehen gedeckt wird.

Auf die Nachteile, welche der Stadtgemeinde Prag daraus erwachsen, daß dieselbe als eine Gemeinde mit besonderem Statute für den gesamten Aufwand zu Schulzwecken aufzukommen hat, ist bereits hingewiesen worden.

2. Kommunales Verkehrswesen.

Dasselbe umfaßt erstens das Straßenwesen, nämlich die Instandhaltung, Pflasterung, Säuberung bez. auch Regulierung alter und Anlegung neuer Straßen in neu entstehenden Stadtteilen. Dieses letztere findet in Prag namentlich im VII. und VIII. Stadtteile, ferner im Assanierungsrayon statt. Allerdings kommt auch in alten Stadtteilen eine Regulierung von schmalen und ungeraden Straßen vor. Hierbei muß oft ein Mittelweg zwischen einander bekämpfenden Bestrebungen und Wünschen eingeschlagen werden. Einerseits sind es sanitäre und Verkehrsrücksichten, welche gerade, breite Straßen und geräumige Plätze erheischen, anderseits wieder ästhetische und historische Erwägungen, die womöglichste Schonung von künstlerischen und alten Baudenkmälern gebieten.

Das bisherige veraltete und gesundheitswidrige Kanalisationsnetz wird mit bedeutendem Aufwande durch ein neues, modernen Anforderungen entsprechendes Kanalisationssystem ersetzt, welches in kurzer Zeit zu Ende geführt werden soll. Die Straßen sind fast durchgehends gepflastert, nachdem es an hierzu geeignetem Materiale in der Umgebung Prags keinen Mangel gibt. Die Asphaltierung von Straßen und Plätzen hat sich in Prag wenig bewährt und kommt nur sporadisch vor, hauptsächlich wegen unebenem Terrain. Große Bedeutung kommt in Prag den Brückenkommunikationen — jetzt sämtlich im Gemeindebesitze — zu, weil die Stadt an beiden Ufern des breiten Moldauflusses sich erstreckt. Ursprünglich waren die beiden Ufer zwischen der Altstadt und Kleinseite nur durch eine Brücke, die steinerne Karlsbrücke, verbunden. Eine zweite eiserne (Ketten-)Brücke zwischen der Neustadt und Kleinseite wurde im Jahre 1841 erbaut (Franzensbrücke), und im Jahre 1901 durch eine neue steinerne Brücke ersetzt. Die dritte Brücke ist die Franz Josefsbrücke, eine Kettenbrücke zwischen der Neustadt und Holešovic Bubna, erbaut im Jahre 1868, und die vierte, die Palacký (steinerne) Brücke, zwischen der Neustadt und Smichov, erbaut im Jahre 1878. Ferner verbindet die Altstadt mit der Kleinseite ein bloß für Fußgänger bestimmter Kettensteg; dann gibt es zwei provisorische hölzerne Brücken, die eine zwischen der Neustadt und Holešovic Bubna, die andere zwischen Holešovic Bubna und Lieben, und endlich zwei Eisenbahnbrücken, von denen die eine auch für Fußgänger passierbar ist. Zwei neue Brücken (die eine an Stelle des bestehenden Kettensteges) werden neuerlich geplant.

Ein lästiges Verkehrshindernis bildet auf diesen Brücken, ausgenommen die Karlsbrücke, das Brückengeld, das sowohl von Fuhrwerken als auch von

Fußgängern eingehoben wird. Allerdings dient dasselbe in erster Reihe zur Deckung der Erhaltungs- und Amortisationskosten dieser Kommunikationsmittel, jedoch mit Rücksicht auf die Ungleichmäßigkeit der Last, womit gerade die ärmeren Klassen durch das Brückengeld getroffen werden, wäre die Abschaffung desselben sehr wünschenswert.

Die wichtigsten Kommunikationsmittel einer Großstadt bilden in neuerer Zeit die Straßenbahnen. Seit den siebziger Jahren besaß Prag eine Pferdebahn (früher verkehrten zwischen den beiden an entgegengesetzten Enden der Stadt gelegenen Vororten Karolinenthal und Smichov bloß primitive Omnibuswägen). Dieselbe war Eigentum einer ausländischen Privatgesellschaft und bestand ursprünglich nur aus einer Linie. Mit der Zeit wurde zwar ihr Schienennetz erweitert, jedoch bald genügte sie den modernen Anforderungen nicht mehr und mußte schließlich von der Stadtgemeinde um teueres Geld eingelöst werden. Die Gemeinde umwandelte die Pferdebahn in eine elektrische und erbaute neue Strecken und Anschlüsse, so daß die Gesamtlänge des Schienennetzes im Jahre 1904 45,839 km betrug. Es verkehrten daselbst 130 Wagen, die Roheinnahme für die Personenbeförderung betrug über 3 000 000 K. Der rationellen Ausgestaltung des Straßenbahnnetzes stehen das unebene Terrain und die schmalen Gassen mancher Stadtteile im Wege. Dies gilt namentlich von dem hoch gelegenen Hradschin. Vom wirtschaftlichen Standpunkte war der Betrieb bisher wenig lukrativ. Dies ist teils auf den hohen Einlösungspreis, teils auf einige passive Strecken zurückzuführen. Neben den städtischen Straßenbahnen befindet sich in Prag noch eine elektrische Bahn im Privatbesitze, welche die Neustadt mit Lieben verbindet. Außerdem wären noch zwei Drahtseilbahnen zu erwähnen, eine städtische von der Franz Josefsbrücke auf das Plateau der Belvedere (Kronprinz Rudolf)-anlagen und eine private von der Kleinseite zum Aussichtsturme auf dem Laurenziberge. Der Verkehr auf denselben ist jedoch nur auf die Sommermonate beschränkt.

Mit Einführung der Straßenbahnen verschwanden die ehemaligen Omnibusse aus den Straßen Prags gänzlich, obzwar in manchen Gassen, deren ungenügende Breite den Straßenbahnverkehr nicht zuläßt, der Omnibusverkehr um so mehr wünschenswert wäre, als das private Verkehrswesen mittels Ein- und Zweispänner namentlich mit Rücksicht auf die Höhe der Fahrtaxen anderen Städten gegenüber manches zu wünschen übrig läßt.

Eine Stadtbahn gibt es in Prag bisher nicht. Es besteht nur eine Verbindungsbahn zwischen dem Franz-Josefsbahnhofe (Neustadt-Kgl. Wein-

berge) und Smichov und dann die Strecke der Buštěhrader Bahn, welche den westlichen Teil der Stadt im Bogen umfährt und Holešovic Bubna und Hradschin berührt, endlich die Strecken der Nordwest- und Staatseisenbahngesellschaft, welche an Karolinenthal und Lieben vorbeiführen. Für den Lokalverkehr haben jedoch diese Strecken gar keine Bedeutung. Überhaupt ist der Mangel an Lokalzügen, die den Verkehr Prags mit den Vororten und der weiteren Umgebung rasch und billig vermitteln würden, und welche in anderen Großstädten eine so große Rolle spielen, recht fühlbar. Auf den meisten Strecken sind solche Lokalzüge gar nicht eingeführt und wo dies der Fall ist, wie z. B. bei der Staatseisenbahngesellschaft, dort genügen sie lange nicht dem Bedürfnisse.

Nicht viel besser verhält es sich übrigens in Prag mit den Fernzügen. Direkte und bequeme Schnellzugsverbindung gibt es nur mit Wien und Dresden-Berlin. Schon mit München ist eine solche nur mit Wagenwechsel und unnützem Zeitaufwand verbunden, mit Breslau und Galizien gibt es überhaupt keine. Über Prag verkehren keine Expreß- und Luxuszüge und Züge mit Schlaf- und Speisewagen nur in beschränkter Zahl. Hierdurch wird allerdings der Fremdenverkehr unterbunden und Prag bedeutend geschädigt.

3. Städtische Unternehmungen.

Wie die meisten Großstädte besitzt und betreibt auch die Stadtgemeinde Prag gewisse Unternehmungen, die ihr Entstehen in der Regel dem praktischen Bedürfnis verdanken. Gewöhnlich kommt Massenbedarf an Stoffen und Produkten seitens der Gemeinde in Betracht, wie an Nutz- und Trinkwasser, an Gas für die Straßenbeleuchtung, an elektrischer Energie für die Straßenbahnen usw., wo die Gemeinde der alleinige oder der Hauptkonsument ist. Hierbei ist einleuchtend das Bestreben, einen kommunalen Betrieb ins Leben zu rufen, nach dem die Privatproduktion entweder gar nicht, oder nur unvollkommen den kommunalen Bedarf befriedigen kann.

Allerdings werden die städtischen Unternehmungen nicht immer nach dem gemeinwirtschaftlichen Prinzipe betrieben, sondern, insofern sie ihre Produkte auch an Privatkonsumenten absetzen, werfen sie einen Gewinn ab, der für die Gemeinde eine Einnahmequelle bildet.

Von den einzelnen Unternehmungen der Stadtgemeinde Prag mögen hier kurz angeführt werden:

a) Städtische Gasanstalten.

Die Prager Stadtgemeinde, welche früher Leuchtgas zu Straßenbeleuchtungszwecken von einer fremdländischen Privatgesellschaft bezog (bis zum Jahre 1847 waren die Prager Straßen mit Öllaternen beleuchtet), errichtete im Jahre 1864 ihre eigene Gasanstalt und besitzt gegenwärtig deren drei: in Žižkov, in Holešovic und in Smichov. Die Aufsicht über dieselben ist einem Verwaltungsrate übertragen, der dem Stadtrate unterstellt ist; an der Spitze der Leitung steht ein besoldeter Direktor. Die Produktion beschränkt sich nicht bloß auf den eigenen Bedarf, sondern wird das Leuchtgas auch an Privatabnehmer abgegeben, so daß die Gasanstalten ausgiebig zu den städtischen Finanzen beitragen.

Das Röhrennetz der Gasleitung betrug im Jahre 1901 293,248 km, zur öffentlichen Beleuchtung dienten 5660 Gasflammen, die Gesamtproduktion betrug 17 489 930 m^3 Leuchtgas, wovon 2 676 000 m^3 zu öffentlichen Beleuchtungszwecken, 10 376 000 m^3 zur Privatbeleuchtung und 1 306 000 m^3 zu gewerblichen Zwecken verwendet wurden.

b) Elektrische Unternehmungen.

Dieselben wurden seitens der Gemeinde ins Leben gerufen nach Umwandlung der Pferdebahn in elektrische Bahn. Ihre Verwaltung ist ähnlich organisiert wie diejenige der Gasanstalten. Die elektrische Energie wird außer zu Straßenbahnzwecken noch zur öffentlichen und privaten Beleuchtung verwendet.

c) Städtische Wasserwerke.

Die Prager Stadtgemeinde besitzt fünf Wasserwerke, mittelst welcher das Nutzwasser aus der Moldau geschöpft wird. Im Jahre 1901 wurden zusammen 10 542 304 m^3 Nutzwasser geliefert. Als Trinkwasser wurde bisher das örtliche Quellenwasser benutzt; nachdem dasselbe jedoch manche gesundheitswidrige Mängel aufweist, schritt man im Jahre 1898 zur Realisierung des schon lange beabsichtigten Plans, den gesamten Wasserbedarf mittels Wasserleitung von auswärts zu beziehen. Zu diesem Zwecke vereinigten sich die Vorortsgemeinden Karolinenthal, Smichov, Kgl. Weinberge und Žižkov mit Prag auf Grund eines speziellen Landesgesetzes vom 26. August 1899 Z. 48 L.G.B. zu einem öffentlich rechtlichen Verbande „Gemeinschaftliche Wasserwerke für Prag und die Nachbargemeinden" und es wurden die vorbereitenden Arbeiten in Angriff genommen, um aus dem Elbe- und Iserflußgebiete für Prag in möglichst kurzer Zeit brauchbares Trink- und Nutzwasser zu beschaffen.

d) Städtische Zentralschlachtbank.

Die Stadtgemeinde Prag errichtete eine Zentralschlachtbank, in welcher im Jahre 1901 abgeschlachtet wurden: 26 943 Stück Rindvieh, 7073 Kälber, 24 002 Schafe, 361 819 Schweine.

e) Altstädter Markthalle.

Die Stadtgemeinde besitzt bisher nur eine Markthalle, welche für die Approvisierung der gesamten Bevölkerung allerdings nicht genügen kann. Sonst entspricht dieselbe allen modernen Anforderungen; es befinden sich darin 259 Verkaufsstellen, entsprechende Keller, Kühlräume usw.

f) Die städtische Versicherungsanstalt,

gegründet im Jahre 1864, übernimmt die Versicherung gegen Feuerschäden von Gebäuden und Mobilien in Prag und den Vororten. Im Jahre 1901 waren bei derselben versichert:

	Versicherungsbetrag in K	Prämienbetrag in K
Immobilien .	199 142 575	148 926
Mobilien . .	85 788 629	122 620
zusammen. .	284 981 240	271 546

Der Gesamtreservefond betrug 1 703 466 K.

g) Die städtische Sparkasse,

wurde gegründet im Jahre 1875. Die Leitung besorgt ein vom Stadtverordnetenkollegium gewählter Ausschuß von 15 Mitgliedern und eine aus 5 Mitgliedern bestehende Direktion. Der Rechnungsbericht für das Jahr 1903 weist nachstehende Posten auf:

Einlagenstand	Hypothekardarlehen	Kommunaldarlehen	Wechseldarlehen
K	K	K	K
151 830 997,18	73 827 945,67	17 133 147,84	8 056 006,88

Wertpapiere	Reservefond	Pensionsfond
K	K	K
41 170 491,20	7 458 271,16	249 076,66

Von wissenschaftlichen und kulturellen Institutionen der Stadtgemeinde Prag sind das statistische Bureau, das städtische Museum und die städtische Bibliothek und Lesehalle zu erwähnen, von sanitären die städtischen Dampf- und Flußbäder.

VII. Das Armenwesen.

Wie anderwärts lag auch in Prag die Armenpflege in früheren Zeiten ausschließlich der Kirche ob, und waren es namentlich zahlreiche Mönchsorden, welche verschiedene Armenanstalten unterhielten. Erst in der Josefinischen Zeit wurde das Armenwesen in Prag auf weltlicher Grundlage organisiert und in späterer Zeit in die kommunale Verwaltung übernommen. Die Organisation desselben besteht in einer Oberarmendirektion und 28 Bezirksarmendirektoren, eingeteilt nach den einzelnen Pfarrsprengeln, mit einer entsprechenden Anzahl von Armenvätern, denen die Untersuchung der Verhältnisse von Unterstützungsbedürftigen obliegt. Wichtigere Angelegenheiten werden in Gremialsitzungen verhandelt.

Unterstützungen an die Prager Heimatszuständigen wurden im Jahre 1901 ausgezahlt 2354 im Gesamtbetrage von 196 448 K. Nicht heimatszuständigen 3675 Personen wurden an Unterstützungen 20 492 K verteilt.

Von den einzelnen humanitären Anstalten der Prager Stadtgemeinde wären zu erwähnen:

1. Das städtische Armenhaus Skt. Bartholomäi mit 365 Pfleglingen.
2. Das städtische Siechenhaus am Karlshof mit 315 Pfleglingen.
3. Das städtische Erzherzogin Gisela Waisenhaus mit 70 Pfleglingen.
4. Das städtische Erziehungshaus der Eheleute Oliva in Ričan.
5. Die städtische Korrektionsanstalt in Lieben.
6. Die städtischen Kleinkinderbewahranstalten.
7. Die städtischen Asylanstalten für arme Schuljugend.
8. Das städtische Asylhaus für Dienstmädchen.
9. Die städtische Arbeitsvermittlungsanstalt. Eine Arbeitsvermittlungsanstalt als humane Institution bestand in Prag bereits in den Jahren 1847—1850. Als Gemeindeanstalt wurde eine solche im Jahre 1898 neu ins Leben gerufen und einem Aufsichtsrate unterstellt, der zu einem Drittel aus Arbeitnehmern, zu einem Drittel aus Arbeitgebern und zu einem Drittel aus Vertretern des Stadtrates zusammengesetzt ist. Es besteht eine männliche und eine weibliche Abteilung, welche fünf Zweiganstalten in verschiedenen Stadtteilen besitzt.

Die Anstalt weist im Jahre 1903 nachstehende Tätigkeit aus:

	Zahl der Nachfragen der Arbeitgeber	der Arbeitnehmer	Vermittelte Stellen
Männer	12 980	13 935	9 091
Frauen	8 006	11 400	5 438
zusammen	20 986	25 335	14 529

Die Anstalt genießt eine Landessubvention.

VIII. Andere Zweige der kommunalen Verwaltung.

Von anderen Zweigen der kommunalen Verwaltung wäre an dieser Stelle noch das städtische Polizei- und Gesundheitswesen zu erwähnen.

Die Sicherheitspolizei wird seit dem Jahre 1869 vom Staate besorgt, der Stadtgemeinde obliegt hauptsächlich nur die Markt- und Feuerpolizei. Die letztere wird von einem geschulten Feuerwehrkorps versehen, welches 138 Mann stark ist und an dessen Spitze ein technisch ausgebildeter Kommandant steht. Die Oberaufsicht steht einem vom Stadtrate gewählten Aufsichtsrate zu.

Der städtische Sanitätsdienst wird durch einen Stadtphysikus, 25 Stadtbezirksärzte, 9 Schulärzte und 12 Tierärzte besorgt.

IX. Städtische Beamten.

Die Gemeinde- (Magistrats-) beamten haben öffentlichen Charakter und können, insofern sie definitiv angestellt sind, nur auf Grund eines Disziplinarerkenntnisses entlassen werden. Dieselben werden entweder vom Stadtverordnetenkollegium (VI. und VII. Rangklasse) oder vom Stadtrate (die übrigen Rangklassen) ernannt und sind in nachstehende Kategorien eingeteilt: Konzeptsbeamten, technische und Baubeamten, Sanitätsbeamten, Rechnungs- und Kassenbeamten und Kanzleibeamten. Ferner die Kanzlisten und Amtsdiener. Sämtliche Beamten werden ähnlich wie die Staatsbeamten in sechs Diätenklassen mit nachstehenden Bezügen eingeteilt:

Diätenklasse	Jahresgehalt K	Wohnungsbeitrag[1] K
VI	8000 7200 6400	1400
VII	6000 5400 4800	1200
VIII	4400 4000 3600	1000

[1] Derselbe wird nur dann gewährt, wenn der Beamte innerhalb des Stadtgebietes seinen Wohnsitz hat.

Diätenklasse	Jahresgehalt K	Wohnungsbeitrag K
IX	3200 3000 2800	800
X	2600 2400 2200	640
XI	2000 1800 1600	480

Die Konzeptspraktikanten und Ingenieureleven genießen ein Adjutum von 1400 bis 1600 K, die übrigen Praktikanten 1000 bis 1200 K.

Nach den einzelnen Kategorien war im Jahre 1904 bei der Prager Stadtgemeinde nachstehende Anzahl von Beamten angestellt:

Diätenklasse	Konzepts-,	Technische-,	Sanitäts-,	Rechnungs-,	Kanzlei-,	Sonstige Beamten
VI	4	2	—	4	—	—
VII	8	5	1	6	—	—
VIII	23	22	8	16	5	3
IX	19	23	11	47	39	2
X	20	28	15	37	41	11
XI	9	17	4	37	39	4

Außerdem 67 Kanzlisten mit einem Jahresgehalt 1400 bis 1800 K und 23 Amtsdiener mit einem Jahresgehalt 1000 bis 1400 K. Die Diurnisten beziehen ein Diurnum von 2 bis 4 K. Sämtliche definitiv angestellten Beamten und Diener haben Pensionsanspruch. Die Höhe der Pension beträgt nach 10jähriger Dienstzeit 40 %, nach 40jähriger Dienstzeit, bei Beamten mit akademischer Bildung bereits nach 35jähriger Dienstzeit, den vollen Gehalt. Beamten und Diener, welche ohne ihr Verschulden dienstunfähig werden, haben bereits nach 5jähriger Dienstzeit Anspruch auf Pension. Die kleinste Pension beträgt bei einem Beamten 800 K, bei einem Diener 400 K. Der Witwengehalt beträgt für die Witwen nach Beamten

VI.	Diätenklasse	2400	K
VII.	„	1800	„
VIII.	„	1400	„
IX.	„	1200	„

X. Diätenklasse 1000 K
XI. „ 800 „

Die Witwen nach Aushilfsbeamten bekommen 700 K, nach Dienern 40 % des Gehaltes, wenigstens aber 400 K. Jedes eheliche Kind nach einem Beamten genießt bis zum 20. Lebensjahre 1/5 des Witwengehaltes als Erziehungsbeitrag. Die Gesamtsumme der Erziehungsbeiträge darf jedoch den Witwengehalt nicht übersteigen. Elternlose Kinder bekommen als Waisenpension die Hälfte des Witwengehaltes. Das Sterbegeld beträgt den dreimonatlichen Gehalt. Nicht definitiv angestellte Personen haben keinen Anspruch auf Pension, es wird ihnen jedoch in der Regel eine Provision gewährt. Für die städtischen Bediensteten besteht eine eigene Krankenkasse.

Quellen und Literatur:

Die statistischen Bücher und Administrationsberichte der kgl. Hauptstadt Prag und deren Vororte, herausgegeben von der Prager städtischen statistischen Kommission und verschiedene amtliche Publikationen und Berichte des Prager Magistrats und der Prager Gemeindeanstalten und Unternehmungen. Ferner Österreichische Statistik LXVI, 8.

Bericht über die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Stadt Prag.

Von

Landesausschußrat Dr. Oskar Gluth

in Prag.

Inhalt.

Seite

I. Staatsgesetz und städtische Autonomie. Die städtischen Statuten. Reichs- und Landesgesetzgebung 99

II. Rechtliche Gliederung der Einwohnerschaft. Die Gemeindebürgerschaft. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts 103

III. Gemeindevertretung. Wahlrecht und Wahlart. Wahlkörper. Aufstellung der Wählerlisten. Wahlperioden 111

IV. Die Verwaltungsorganisation der Gemeinde 118

V. Allgemeines über den natürlichen Wirkungskreis. Die Lokalpolizei. Die Kompetenz des Magistrates in Lokalpolizeisachen. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinde. Das autonome Verordnungsrecht 130

I. Staatsgesetz und städtische Autonomie. Die städtischen Statuten. Reichs- und Landesgesetzgebung.

I. Gleich allen Landeshauptstädten und einer Anzahl anderer bedeutenderer Gemeinden besitzt die Stadt Prag eine eigene, von der allgemeinen abweichende Gemeindeordnung; sie zählt zu den mit eigenen Statuten versehenen Städten, wie die in der österreichischen Gesetzgebung gebräuchliche Bezeichnung lautet, und es gelten also rücksichtlich ihrer alle Bestimmungen der Staatsgesetze, welche sich auf diese Kategorie von Gemeinden überhaupt beziehen. Die Gemeindeordnung selbst beruht keineswegs, wie die erwähnte Bezeichnung für diese Art von Städten vermuten lassen könnte, auf autonomer Satzung. Bei allem Hinneigen zu der Theorie der „freien Gemeinde im freien Staate" machte das den Ausgangspunkt der neuen Entwicklung des Gemeindewesens in Österreich bildende Reichsgemeindegesetz vom Jahre 1849 doch keine Zugeständnisse an die Autonomie der Gemeinde in Rücksicht ihrer eigenen Verfassung. Auch die besonderen Verfassungen, welche den Landeshaupt- und den Kreisstädten durch das Reichsgemeindegesetz in Aussicht gestellt wurden, sollten im Wege der Gesetzgebung erteilt werden. Für Prag wurde mit Kundmachung des Statthalters vom 1. Mai 1850 Nr. 86 des Landesgesetz- und Regierungsblattes eine („provisorische") Gemeindeordnung verlautbart, welche der Minister des Innern nach eingeholter Allerhöchster Genehmigung an den Statthalter geleitet hatte.

Gemäß Art. XXII des die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorzeichnenden Reichsgesetzes vom Jahre 1862 ist jede Änderung oder Ergänzung dieser Gemeindeordnung der Landesgesetzgebung vorbehalten.

Ist hiernach eine autonome, nur der Genehmigung seitens der Staatsgewalt unterliegende Satzung der Gemeinde rücksichtlich ihrer Verfassung ausgeschlossen, so wird gleichwohl der Gemeinde ein gewisser Einfluß in bezug auf Änderungen der geltenden, oder des Erlasses einer

neuen Gemeindeordnung eingeräumt werden müssen. Als Regel wird festzuhalten sein, daß die Initiative zu solchen legislativen Maßnahmen der Vertretung der Gemeinde zu überlassen ist; auch dann aber, wenn mit Rücksicht auf Änderungen allgemeiner, auch in das Gemeindeleben eingreifender Gesetze eine bestimmte Änderung der Gemeindeordnung unerläßlich geworden ist, wird die Vertretung der Gemeinde doch wenigstens zu hören sein. Dafür spricht zunächst, daß im Sinne des Art. XXII des Reichsgemeindegesetzes von 1862 jede einer Gemeinde durch Gesetz erteilte besondere Gemeindeordnung doch immerhin als Statut zu betrachten ist, und zwar auch dann, wenn die Erteilung dieser Gemeindeordnung *vor* dem Inslebentreten des erwähnten Reichsgesetzes erfolgt, und diese Gemeindeordnung ursprünglich als Statut nicht bezeichnet worden war. Ferner wird in Betracht zu ziehen sein, daß jenen Gemeinden, welche nach dem Reichsgemeindegesetz vom Jahre 1862 (wie auch schon nach jenem von 1849) eigene Statuten *nur auf ihr Einschreiten* durch Gesetz erteilt werden können, gewiß unbenommen bleibt, um die Erteilung solcher Statuten *nur unter Voraussetzung eines bestimmten, von der Gemeindevertretung beschlossenen Inhaltes derselben* einzuschreiten, daß aber nicht angenommen werden kann, daß die Hauptstädte, welchen schon kraft gesetzlicher Bestimmung eigene Statuten zu erteilen waren, in bezug auf Änderungen des durch die ihnen einmal verliehenen Statuten geschaffenen Rechtszustandes ungünstiger als jene gestellt sein sollten, ausgenommen etwa, wenn es die Rücksicht auf eine, durch Änderung allgemeiner Gesetze geschaffene neue Rechtslage unerläßlich erscheinen läßt.

Zu dieser Anschauung neigt auch die Praxis. Als die Gemeinde Prag im Jahre 1887 die Erteilung einer neuen Gemeindeordnung anstrebte, legte sie dem Landesausschusse sofort auch einen Entwurf des neuen Gesetzes vor, über dessen allfällige Modifizierung dann wiederum erst Verhandlungen mit der Gemeinde eingeleitet wurden. Die neue Gemeindeordnung kam damals nicht zustande. Ehe noch jene Verhandlungen abgeschlossen waren, brachte die Gemeinde im Landtage eine Petition um Abänderung einiger Bestimmungen der alten Gemeindeordnung ein, und schloß auch dieser Petition zugleich schon den Entwurf des Gesetzes bei, in welchem die vom Stadtverordnetenkollegium gewünschten Änderungen aufgenommen waren. Diese Änderungen wurden dann im legislativen Wege tatsächlich bewirkt. Es mag hier bemerkt sein, daß auch bei den Verhandlungen über den Entwurf einer neuen Gemeindeordnung für Reichenberg ein ähnlicher Vorgang beobachtet

wurde; laut des darüber im Jahre 1888 erstatteten Berichtes des Landesausschusses hat denn auch das Reichenberger Stadtverordnetenkollegium seine Genugtuung darüber ausgesprochen, daß im Landesausschusse der vom Stadtverordnetenkollegium vertretene Standpunkt, daß das Statut von Reichenberg nicht ohne weiteres und nicht ohne Vereinbarung mit dem Kollegium geändert werden könne, zur Anerkennung gelangt war. Nicht zu übersehen ist freilich, daß Modifikationen von Bestimmungen der Gemeindeordnung in Rücksicht einzelner Verwaltungszweige auch mittels solcher Landesgesetze erfolgen können, welche äußerlich eine Änderung der Gemeindeordnung nicht zum Gegenstande haben. Änderungen dieser Art werden dann allerdings auch ohne jede vorgängige Ingerenz der Gemeinde vorkommen. Als Beispiel sei angeführt die Feuerpolizeiordnung vom 25. Mai 1876 Nr. 45 LGBl., welche in § 4 bestimmt, daß die Statuten für Prag und Reichenberg bezüglich der die Feuerpolizei betreffenden Angelegenheiten ihre volle Wirksamkeit behalten, insoweit durch dieses Gesetz nichts anderes bestimmt wird.

II. Zur näheren Beleuchtung des gegenwärtigen Verhältnisses der Staatsgesetzgebung, also einerseits der Reichs-, anderseits der Landesgesetzgebung, in Rücksicht der Normierung des Inhaltes der städtischen Statuten ist noch folgendes hervorzuheben. Indem das Reichsgemeindegesetz vom Jahre 1862 die Regelung im allgemeinen der Landesgesetzgebung überwies, stellte es doch zugleich gewisse Grundsätze fest, welche sowohl unmittelbar Geltung haben, als auch eine Direktive bilden sollten, von welcher die Landesgesetzgebung nicht abgehen konnte. Diese Grundsätze sind:

1. die Wahl der Vorsteher bedarf der kaiserlichen Bestätigung;

2. die Gemeinden besorgen ihre Angelegenheiten durch ihre Vertretung und stehen diesfalls unmittelbar unter dem Landesausschusse bezw. dem Landtage;

3. bezüglich des ihnen vom Staate übertragenen Wirkungskreises stehen sie unmittelbar unter der Landesstelle;

4. der Landesausschuß wacht darüber, daß das Stammvermögen dieser Gemeinden und das Vermögen ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werde; an seine Genehmigung sind wichtigere, insbesondere den Haushalt betreffende Akte gebunden;

5. die Landesvertretung entscheidet über Berufungen gegen Beschlüsse dieser Gemeinden.

Ihre Bedeutung als Direktive für die Landesgesetzgebung behielten diese Grundsätze, solange das mit Patent vom 26. Februar 1861 Nr. 20 RGBl. kundgemachte Grundgesetz über die Reichsvertretung in Geltung blieb, bezw. solange die in den gleichzeitig publizierten Landesordnungen enthaltene Bestimmung, daß der Landesgesetzgebung in Gemeindeangelegenheiten nur die näheren Anordnungen innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze zukommen, keine Änderung erfuhr. Gegenwärtig gehört im Sinne des § 12 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 Nr. 141 RGBl. das Gemeindewesen überhaupt zu den Gegenständen der Landesgesetzgebung, und es erscheint darum letztere an die in dem Reichsgemeindegesetz vom Jahre 1862 ausgesprochenen Grundsätze nicht mehr gebunden. Allein darum haben diese grundsätzlichen Bestimmungen keineswegs eo ipso ihre Geltung für die einzelne Gemeinde verloren, es kommt vielmehr in jedem einzelnen Falle darauf an, ob und inwieweit sie seit dem Inslebentreten der Staatsgrundgesetze vom Jahre 1867 durch Landesgesetze abgeändert wurden, bezw. ob seither die unter jene Grundsätze fallenden Angelegenheiten eine Neuregelung im Wege der Landesgesetzgebung erfahren haben. Für die Gemeinde Prag ist dies in Rücksicht einiger unter den oben sub 4 erwähnten Grundsatz fallenden Angelegenheiten durch die Landesgesetze vom 30. Mai 1886 Nr. 53 LGBl. und vom 22. März 1889 Nr. 20 LGBl. geschehen, welche übrigens ihrerseits wesentlich den gleichen Grundsatz zur Geltung bringen.

Ungeachtet heute die Regelung des Gemeindewesens überhaupt der Landesgesetzgebung anheimfällt — weshalb beispielsweise auch der in dem Reichsgemeindegesetz von 1862 enthaltene Grundsatz, daß Städtestatuten nur im Wege von Landesgesetzen erteilt, abgeändert oder ergänzt werden können, durch die Landesgesetzgebung abgeändert werden könnte — ist die Reichsgesetzgebung auch noch gegenwärtig in wesentlichen Beziehungen für die Ordnung des Gemeindewesens, also auch für jene der Städte mit eigenen Statuten maßgebend, und zwar:

1. ist die Regelung des Heimatsrechtes der Reichsgesetzgebung vorbehalten; an die Stelle der in der Prager Gemeindeordnung enthaltenen Bestimmungen über Erwerb und Verlust der Gemeindeangehörigkeit (des Heimatsrechtes) sind die Bestimmungen des Reichsgesetzes betr. die Regelung der Heimatsverhältnisse vom 3. Dezember 1863 Nr. 105 RGBl. und der Novelle zu diesem Gesetze vom 5. Dezember 1896 Nr. 222 RGBl. getreten;

2. ist die Landesgesetzgebung gebunden an die staatsgrundgesetzlich festgestellten Grundsätze bezüglich des aktiven und passiven Wahlrechtes

zur Gemeindevertretung (Art. 4 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867 Nr. 142 RGBl.; näheres darüber unter II) und bezüglich der freien Wahl des Aufenthaltes und Wohnsitzes (ebenda Art. 6);

3. durch das Strafgesetz (also Reichsgesetz) wird festgestellt, ob und auf wie lange die gerichtliche Verurteilung zu einer Strafe den Verlust des aktiven oder passiven Wahlrechtes zur Folge hat (näheres unter III);

4. können durch Reichsgesetze (innerhalb derselben allerdings auch durch Landesgesetze, und speziell für Städte mit eigenen Statuten auch durch Verordnungen) die Geschäfte des der Gemeinde vom Staate übertragenen Wirkungskreises festgesetzt werden (darüber näheres unter V);

5. endlich kann durch Reichsgesetze der selbständige Wirkungskreis der Gemeinde (s. darüber Abschnitte IV und V) erweitert werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Regelung der Verfassungseinrichtungen und der Verwaltungsbefugnisse, sowie der Grundzüge der Verwaltungsorganisation der Gemeinde Prag der Staats-(Landes-)gesetzgebung vorbehalten ist, wobei allerdings der Gemeinde selbst eine gewisse Ingerenz in dem oben dargelegten Sinne eingeräumt ist. Innerhalb der gesetzlich festgestellten Grundzüge organisiert die Vertretung der Gemeinde (das Stadtverordnetenkollegium) die Gemeindeämter und Gemeindeanstalten in Beziehung auf die Zahl, die Besoldungen, Ruhegenüsse und sonstigen Bezüge der Beamten und Diener. Ihr kommt auch zu, ihre eigene Geschäftsordnung zu beschließen und für andere Teile des Gemeindeorganismus Geschäftsordnungen zu erlassen (weiteres hierüber unter IV).

Die Frage, inwieweit die Kommunalverwaltung, also die Verwaltungstätigkeit selbst, nach Staatsgesetzen zu geschehen hat, und inwieweit diesfalls der Autonomie der Gemeinde ein Spielraum gewährt ist, wird zweckmäßig erst im Zusammenhang mit der Besprechung des Wirkungskreises der Gemeinde zu behandeln sein.

II. Rechtliche Gliederung der Einwohnerschaft. Die Gemeindebürgerschaft. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts.

I. In der Zeit von 1850 bis etwa 1870 machten die Verhältnisse der Gemeindemitgliedschaft in den mit eigenen Statuten versehenen Städten eine Wandlung durch, deren Keime schon in den ersten dieser Statuten,

darunter jenem von Prag, gelegen waren. Eine wachsende Bedeutung im Gemeindeleben, eine Steigerung des Einflusses auf die Gemeindeangelegenheiten mußte in einer Zeit, in welcher der Zuzug der Bevölkerung stetig zunahm, naturgemäß jener Gruppe der Gemeindemitglieder zufallen, welche sich nach feststehender gesetzlicher Regel durch die neuen Elemente erweitern konnte. Die Prager Gemeindeordnung fand, wie jene der meisten anderen Städte, zwei Gruppen von Gemeindegliedern vor: einen ansehnlichen Bürgerstand und die Gemeindeangehörigen, d. i. jene Personen, welche, ohne Bürger geworden zu sein, nach den bis dahin bestandenen Heimatsgesetzen das Heimatsrecht in der Gemeinde erworben hatten. Der Verlauf der Entwicklung mußte wesentlich davon abhängen, auf welche Weise für den Fortbestand, für stetige Erneuerung und eine der Zunahme der städtischen Einwohnerschaft entsprechende Erweiterung dieser zwei Kategorien von Gemeindegliedern vorgesorgt war. Die Bestimmungen der städtischen Statuten waren nicht geeignet, zu bewirken, daß dabei der Klasse der Gemeindebürger das Übergewicht zufalle. Es lag nicht im Geiste jener Auffassung des Gemeindewesens, welche von dem Reichsgemeindegesetz vom Jahre 1849 auf die städtischen Statuten überging, der Entwicklung diese Richtung zu geben. Das Bürgertum wurde beibehalten, wo ein solches vorgefunden wurde (einzelne städtische Statuten kennen keine Bürger), allein auf die Erhaltung, oder gar auf eine dem Wachstum der Städte entsprechende Erweiterung desselben wurde kein Gewicht gelegt. Gleich den meisten anderen Statuten bestimmt die Prager Gemeindeordnung, daß alle, die jenerzeit das Bürgerrecht besaßen, Bürger (Gemeindebürger) bleiben sollten; allein als rein persönliches Recht ging das Bürgerrecht nicht auf die Kinder über, und als ausnahmsloser Grundsatz wurde aufgestellt, daß in Hinkunft das Bürgerrecht nur durch Verleihung von seite der Gemeinde erworben werde. Ein Anspruch auf Verleihung war schlechterdings ausgeschlossen. Überdies konnte (und kann) der Bürger seines Bürgerrechtes aus Gründen verlustig werden, welche den Verlust der Gemeindeangehörigkeit nicht nach sich ziehen. Die Bestimmungen rücksichtlich der Gemeindeangehörigen waren der Erhaltung und dem Wachstum dieser Klasse überhaupt günstiger. Auch hier bildeten den ersten Bestand jene Personen, welche vor dem Zeitpunkt des Inslebentretens der Gemeindeordnung die Gemeindeangehörigkeit (das Heimatsrecht) erlangt hatten; allein schon durch die Erblichkeit des Heimatsrechtes war zum mindesten eine allmähliche Entwicklung dieser Klasse gesichert. Der Gemeindeangehörige konnte ferner ohne eigenes Zutun der Gemeindeangehörigkeit nicht verlustig werden.

Dazu kam aber, daß sich diese Klasse nach bestimmten Regeln stetig erweiterte, und zwar einmal dadurch, daß jene noch nicht in Prag heimatberechtigten Personen, welche ihres Amtes wegen ständigen Aufenthalt in Prag nehmen mußten, Gemeindeangehörige wurden, sodann aber dadurch, daß unter bestimmten, gesetzlich normierten Voraussetzungen ein Recht auf Aufnahme in den Gemeindeverband erlangt wurde. Daneben waren auch die Bestimmungen über eine Art stillschweigender Aufnahme in den Gemeindeverband nicht ohne Einfluß. Selbstverständlich konnte schließlich das Heimatsrecht durch „freien Beschluß" der Gemeinde verliehen werden, auch wenn ein Anspruch darauf nicht vorlag.

Die Rechtslage erfuhr wohl eine Änderung, als an die Stelle der den Erwerb und Verlust der Gemeindeangehörigkeit betreffenden Bestimmungen der Prager Gemeindeordnung jene des Reichsgesetzes betr. die Regelung der Heimatsverhältnisse vom Jahre 1863 traten, welches die Begründung, bezw. den Wechsel des Heimatsrechtes, insbesondere durch Beseitigung des Anspruches auf Aufnahme in den Heimatsverband erschwerte (gegenwärtig kann nach der Novelle zum Heimatsgesetz vom Jahre 1896 ein solcher Anspruch wieder erworben werden). Allein, ehe sich noch allfällige Wirkungen der geänderten Rechtslage hätten äußern können, vollzog sich infolge der Bestimmung des Art. 4 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867 Nr. 142 RGBl., wonach allen Staatsbürgern, welche in einer Gemeinde wohnen, und daselbst von ihrem Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen Steuer entrichten, das aktive und passive Wahlrecht zur Gemeindevertretung unter denselben Bedingungen gebührt, wie den Gemeindeangehörigen, eine einschneidende Wandlung, welche die der Bedeutung der Klasse der Gemeindebürger ungünstige Entwicklung beschleunigte.

II. Die eben erwähnte Bestimmung war zunächst Veranlassung der Einführung einer, wenigstens für eine Anzahl von Städten neuen Klasse von Gemeindegliedern, welche unter der Bezeichnung *Gemeindegenossen* alle Personen in sich schließt, die nach jener staatsgrundgesetzlichen Bestimmung den Gemeindeangehörigen in Rücksicht des Gemeindewahlrechtes gleichgestellt sind. Für Prag erfolgte die Einführung dieser neuen Klasse mit dem Landesgesetz vom 12. Oktober 1868 LGBl. Nr. 33. Diese Neuerung, welche die Gemeindemitgliedschaft auf eine breite Basis stellte, und den Erwerb derselben einfach als Folge bestimmter Tatsachen eintreten läßt, blieb nicht ohne Rückwirkung auf die Bedeutung der Klasse der Gemeindebürger. Wie noch an anderer Stelle zu erwähnen sein wird,

macht die Prager Gemeindeordnung die Zulässigkeit der Verleihung des Bürgerrechtes unter anderem von dem Besitze eines, den Unterhalt einer Familie sichernden Vermögens oder Nahrungszweiges abhängig. Seit Einführung der Klasse der Gemeindegenossen erwarben nun diejenigen, die von dem Einkommen aus ihrem Vermögen, oder von ihrem Nahrungszweig in der Gemeinde Steuer entrichteten, die Gemeindemitgliedschaft (allerdings ohne die Vorrechte der Bürgerklasse) ganz unabhängig von jeder ausdrücklichen Verleihung. Jene Einwohner von Prag, welche (wenn man auch nur die im Gesetze ausdrücklich hervorgehobenen Voraussetzungen gelten lassen will) überhaupt Bürger werden konnten, waren also zum mindesten in der Regel schon kraft Gesetzes Gemeindemitglieder. Der Fall, daß durch Verleihung des Bürgerrechts die Gemeindemitgliedschaft erst erworben wurde, mußte (wenn er überhaupt möglich war) doch gewiß zu den Ausnahmen gehören. Von da war nurmehr ein Schritt nötig, um die Klasse der Gemeindebürger als eine besondere Klasse von Gemeindegliedern überhaupt fallen zu lassen.

Auch anderwärts war eine ähnliche Entwicklung vor sich gegangen, und eine ganze Reihe neuer Statuten, und zwar Statuten solcher Gemeinden, welche einen Bürgerstand besitzen (Wiener Neustadt, Graz, Lemberg, Laibach, Reichenberg, Klagenfurt, Wien u. a.), nennen denn auch die Gemeindebürger nicht als eine besondere Klasse von Gemeindemitgliedern, sondern teilen die letzteren nurmehr in Gemeindeangehörige und Gemeindegenossen ein. Das obenerwähnte böhmische Landesgesetz vom Jahre 1868 tat diesen Schritt nicht, erklärte vielmehr ausdrücklich, daß die drei Klassen: Gemeindeangehörige, Gemeindebürger und Gemeindegenossen nebeneinander fortbestehen. Dessenungeachtet herrscht die Meinung vor, daß heute auch in Prag die Gemeindemitglieder nurmehr in Gemeindeangehörige und Gemeindegenossen zerfallen. Daß diese Anschauung den tatsächlichen Verhältnissen entspricht, kann nach dem oben Gesagten kaum zweifelhaft sein. Was die rechtliche Seite der Sache betrifft, so interessiert uns hier nur die Frage, welche Stelle der Bürgerstand innerhalb der Einwohnerschaft der Gemeinde einnimmt, wenn er nicht eine für sich bestehende Klasse von Gemeindegliedern bildet.

Die oben erwähnte vorherrschende Meinung geht dahin, daß das Bürgerrecht durch Einführung der Klasse der Gemeindegenossen einen anderen Charakter angenommen habe, weil es nicht mehr das einzige rechtliche Band neben dem Heimatsrechte sei, welches eine Person mit einer Gemeinde verbinden kann; das Bürgerrecht könne gegenwärtig

eventuell zu einem anderen rechtlichen Bande hinzutreten, sei aber nicht mehr Grundlage der Bildung einer besonderen Kategorie von Personen in der Gemeinde neben den Angehörigen, den Genossen und den Fremden (nach der Prager Gemeindeordnung sind Fremde jene Personen, welche, ohne Gemeindeglieder zu sein, sich in der Gemeinde aufhalten); im Falle des Verlustes des Bürgerrechts verbleibe die betreffende Person in jener der erwähnten drei Gruppen, welcher sie vordem angehört hatte (Pražák, Österr. Verfassungsrecht I S. 164). Die Bestimmungen der Prager Gemeindeordnung stehen — wenn man davon absieht, daß das Gesetz vom Jahre 1868 die Bürger formell als eine besondere Klasse von Gemeindegliedern fortbestehen läßt — dieser Auffassung nicht entgegen. Auch unsere obigen Ausführungen führten nur zu dem Resultat, daß das Bürgerrecht heute in der Regel als ein zu der schon ohnehin erworbenen Gemeindemitgliedschaft überhaupt hinzutretendes Vorrecht sich darstellen werde; es erschien also nicht ausgeschlossen, daß das Bürgerrecht von Angehörigen, Genossen, ja selbst Auswärtigen (Fremden) erworben werde. Dennoch wirft sich die Frage auf, ob es nicht im Geiste der heutigen Gesetzgebung gelegen wäre, den Erwerb des Bürgerrechts in einen bestimmten Zusammenhang mit dem Besitz oder Erwerb des Heimatsrechtes zu bringen, also das Bürgerrecht auf die Klasse der Gemeindeangehörigen zu beschränken in der Weise, daß diese Klasse in Bürger und in Nicht-Bürger einzuteilen wäre. In einer Anzahl jener Städte, deren Statuten die Bürger nicht als eine besondere Klasse von Gemeindegliedern bezeichnen, können nur Gemeindeangehörige Bürger sein oder das Bürgerrecht erwerben; in anderen (Wien, Graz, Reichenberg, Lemberg) darf wenigstens seit dem Inslebentreten der Gemeindeordnung das Bürgerrecht nur an Angehörige verliehen werden. Was Prag betrifft, so kann man allerdings dem entgegenhalten, daß nach der Prager Gemeindeordnung wenigstens ursprünglich das Verhältnis gerade das umgekehrte war, indem Bürger eben jene Gemeindeglieder waren, welche nicht Gemeindeangehörige waren, da ja die Gemeindeglieder in Bürger und Angehörige eingeteilt werden. Dem gegenüber wäre indes immerhin der Zweifel möglich, ob die Prager Gemeindeordnung selbst mit dieser Einteilung tatsächlich den Sinn verband, welcher ihr, wie nicht zu bezweifeln, logisch zukommt. Die unmittelbar nach der Prager Gemeindeordnung erlassene Gemeindeordnung für Görz hat die gleiche Einteilung, und beschränkt trotzdem das Bürgerrecht ausdrücklich sowohl für den Zeitpunkt ihres Inslebentretens als rücksichtlich des künftigen Erwerbes

durchaus auf die Gemeindeangehörigen. Auch neuere Gemeindeordnungen (Pettau, Cilli), welche die Gemeindeglieder in Bürger, Angehörige und Genossen einteilen, also die Bürger formell immer noch als eine besondere Klasse von Gemeindegliedern behandeln, beschränken Besitz und Erwerb des Bürgerrechts auf die Angehörigen, so daß sich also die Gemeindeglieder tatsächlich nur in Angehörige und Genossen, die ersteren aber in Bürger und Nicht-Bürger scheiden. Die Statuten von Innsbruck und Troppau, welche auch jene Dreiteilung haben, lassen wenigstens für Hinkunft die Verleihung des Bürgerrechts nur an Angehörige zu. Man kann sich auch in der Tat kaum der Erkenntnis verschließen, daß das Bürgerrecht, losgelöst von der Gemeindeangehörigkeit, vom Standpunkte des heutigen Rechts aus eine unhaltbare Anomalie ist. Nach allgemeinem Rechte wird heute die engste rechtliche Verbindung zwischen einer Person und einer Gemeinde durch das Heimatsrecht der ersteren hergestellt, und es ist eine begründete Forderung, daß diese Verbindung insbesondere bei denjenigen vorhanden sein müsse, welche nach besonderem Rechte immerhin noch eine gewisse Vorzugsstellung in der Gemeinde innehaben.

Zuzugeben ist, daß das Gesagte noch nicht die Behauptung rechtfertigen würde, daß heute auch in Prag irgendein notwendiger Zusammenhang zwischen Gemeindeangehörigkeit und Bürgerrecht tatsächlich bestehe; die Frage konnte hier nur aufgeworfen und kurz erörtert werden, ohne daß es möglich wäre, im Rahmen dieses Berichtes ihre Lösung zu versuchen. Als ihrer Zweckmäßigkeit wegen beachtenswert sei hier nur noch die Bestimmung der Gemeindeordnung für Salzburg (1869) erwähnt, daß mit der Erlangung des Bürgerrechts auch die des Heimatsrechts verbunden ist für jene, welche bis dahin das Heimatsrecht nicht besaßen. Gleiches gilt übrigens, wie sich aus den Bestimmungen über die Aufnahmstaxen ergibt, nach dem mährischen Landesgesetz vom 16. Juni 1875 Nr. 33 LGBl. in Brünn und nach den Landesgesetzen vom 20. November 1888 Nr. 108 bezw. vom 29. Dezember 1889 Nr. 4 von 1890 auch in Kremsier und Znaim.

III. Über Erwerb und Verlust des Prager Bürgerrechts ist im einzelnen noch zu bemerken: das Landesgesetz vom 26. September 1883 Nr. 49 LGBl. wiederholte — mit einem hier nicht in Betracht kommenden Zusatz — die Bestimmung, daß jene Personen Gemeindebürger sind, welche „dermalen" das Bürgerrecht besitzen, sodaß gegenwärtig das Inslebentreten dieses Gesetzes als der entscheidende Zeitpunkt anzusehen ist. Nach wie vor kann (seit dem Inkrafttreten der Gemeinde-

ordnung) das Bürgerrecht nur durch ausdrückliche Verleihung von seite der Gemeinde erworben werden. Dasselbe darf jedoch nur Personen verliehen werden, welche: 1. österreichische Staatsbürger sind, 2. sich samt ihrer Familie eines unbescholtenen Rufes erfreuen, ferner (wie bereits erwähnt) 3. den Besitz eines den Unterhalt einer Familie sichernden Vermögens oder Nahrungszweiges nachweisen, und bei welchen 4. kein sie von dem aktiven Wahlrecht ausschließender Umstand vorliegt (darüber Näheres unter III). Die Verleihung kommt dem Stadtrate zu. Ungeachtet, daß ein Anspruch auf Verleihung nicht besteht, ist doch im Falle der Verweigerung die Berufung an das Stadtverordnetenkollegium zulässig. Frauen können selbständig das Bürgerrecht nicht erwerben, die Gattinnen und Witwen von Bürgern nehmen jedoch teil an den Vorteilen des Bürgerrechts.

Für die Verleihung des Bürgerrechts ist eine Gebühr von 400 Kr. in die Gemeinderenten zu entrichten. (In dem Gemeindevoranschlag für das Jahr 1905 ist der Gesamtertrag dieser Gebühr mit 4000 Kr. präliminiert; dabei ist freilich berücksichtigt, daß der Stadtrat von dieser Gebühr ganz oder teilweise befreien kann.)

Der Bürger wird kraft Gesetzes seines Bürgerrechts verlustig: a) wenn er aufhört, österreichischer Staatsbürger zu sein, b) wenn er Angehöriger einer anderen Gemeinde wird, c) wenn er zu einer Strafe verurteilt wird, mit welcher die Strafgesetze den Verlust der politischen Rechte verknüpfen (siehe darüber Abschnitt III). Schwierigkeiten bereitet selbstverständlich die unter b erwähnte Bestimmung. Bleibt man dabei, daß weder die Verleihung des Bürgerrechts an Nicht-Gemeindeangehörige ausgeschlossen, noch auch mit der Verleihung des Bürgerrechts jene der Gemeindeangehörigkeit verbunden ist, so kann diese Bestimmung nur so interpretiert werden, daß sie sich nur auf jene Bürger beziehe, welche das Heimatsrecht in Prag sei es schon zur Zeit der Erlangung des Bürgerrechts besaßen, sei es nach derselben erwerben, und sodann aufgeben. Da nun jeder österreichische Staatsbürger Angehöriger einer Gemeinde sein muß, so ergibt sich aus dieser Auffassung die Konsequenz, daß zwar fremden Gemeindeangehörigen das Bürgerrecht von Prag verliehen werden kann, und daß diese ohne weiteres ihre Angehörigkeit zu der fremden Gemeinde beibehalten können, daß aber Gemeindeangehörige von Prag das bereits erworbene Bürgerrecht verlieren, wenn sie Angehörige einer anderen Gemeinde werden.

Die Prager Gemeindeordnung führt noch zwei andere Gründe des Verlustes des Bürgerrechtes an. Von diesen kann dem einen, wonach

der Verlust wegen hartnäckiger Verweigerung der Erfüllung der Bürgerpflichten ausgesprochen werden kann, eine praktische Bedeutung nicht beigemessen werden, da irgendwelche spezielle Pflichten der Bürger nicht bestehen. Auch die Anwendbarkeit des anderen, wonach der Bürger sein Bürgerrecht verliert, wenn er in Konkurs geraten, und seine Schuldlosigkeit nicht vollständig nachgewiesen worden ist, erscheint mit Rücksicht auf die geltenden strafprozessualen Bestimmungen zweifelhaft.

Was die besondere Rechtsstellung der Bürger, im Unterschiede von jener der anderen Gemeindeglieder, betrifft, so kommt im Gebiete der Gemeindeverfassung nur ihr durch keinen Zensus beschränktes Gemeindewahlrecht (welches jedoch auch nicht ihnen allein, sondern noch einer anderen Gruppe von Gemeindegliedern zukommt) in Betracht. Über dasselbe wird im III. Abschnitt zu handeln sein; hier mag nur bemerkt werden, daß diesem Vorrecht bei dem Umstande, daß zur Erlangung des Bürgerrechts der Besitz eines den Unterhalt einer Familie sichernden Vermögens oder Nahrungszweiges gefordert wird, der Bürger sohin in der Regel eine den Zensus zum mindesten erreichende Steuer zahlen wird, daß ferner das Wahlrecht durch den Wohnsitz in der Gemeinde bedingt ist, und sohin die Steuer eines überhaupt wahlberechtigten Bürgers auch in der Regel in der Gemeinde entrichtet werden wird, nur in seltenen Fällen eine praktische Bedeutung zukommen kann.

Das praktisch wichtigste Vorrecht der Bürger besteht in dem Anspruch auf Versorgung aus jenen Stiftungen, welche insbesondere für Bürger, sowie für deren Witwen und Kinder bestimmt sind. Diesen Anspruch hat auch die Witwe eines Bürgers, der seines Bürgerrechts verlustig wurde, sofern sie schon vor diesem Zeitpunkt dessen Ehegattin war, ebenso auch die vor dem Zeitpunkt des Verlustes erzeugten Kinder.

Die Prager Gemeindeordnung nennt unter den Rechten der Bürger auch das Recht auf Unterstützung aus Gemeindemitteln im Falle eingetretener Verarmung. Dieses Recht kommt tatsächlich nur den Gemeindeangehörigen zu, somit den Bürgern nur unter der Voraussetzung, daß sie zugleich Gemeindeangehörige sind.

Schließlich sei noch bemerkt, daß die Gemeinde (das Stadtverordnetenkollegium) berechtigt ist, ausgezeichneten Männern, welche sich um das Reich, um das Land oder um die Stadt verdient gemacht haben, ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz, das Ehrenbürgerrecht zu verleihen. Die Ehrenbürger haben alle Rechte der Gemeindebürger.

III. Gemeindevertretung. Wahlrecht und Wahlart. Wahlkörper. Aufstellung der Wählerlisten. Wahlperioden.

1. Das zur Vertretung der Gemeinde in ihren Angelegenheiten berufene, aus 90 Mitgliedern bestehende Stadtverordnetenkollegium geht aus der Mitte der Gemeindemitglieder durch Wahl seitens derselben hervor. Gemeindemitgliedschaft und Wahlberechtigung decken sich indes nicht völlig. Einerseits sind nicht alle Gemeindeglieder wahlberechtigt, anderseits steht das Wahlrecht auch gewissen Korporationen zu (welche in Prag nicht Gemeindemitglieder sein können). Allgemeine Voraussetzungen des (aktiven) Wahlrechts sind neben der bei den Gemeindegliedern von Prag selbstverständlichen österreichischen Staatsbürgerschaft: männliches Geschlecht, Eigenberechtigung (jedoch nicht physische Volljährigkeit) und Wohnsitz im Gemeindegebiete. Auch bei Korporationen wird vorausgesetzt, daß sie ihren Sitz im Gemeindegebiete haben, und daß ihr durch die Statuten oder durch das Gesetz bestimmter Vertreter im Gemeindegebiete wohne.

Zu den allgemeinen Voraussetzungen tritt als weiteres Erfordernis hinzu entweder: 1. die Leistung des als Zensus aufgestellten Betrages der Staatssteuer, oder 2. eine besondere persönliche Qualifikation ohne Rücksicht auf die Steuerleistung. Wahlberechtigt sind:

1. mit Rücksicht auf ihre Steuerleistung:

a) jene Gemeindemitglieder (Gemeindeangehörige oder Gemeindegenossen), welche in der Gemeinde von ihrem Realbesitz, Erwerb oder Einkommen wenigstens 10 Kronen, und

b) Korporationen, welche in der Gemeinde wenigstens 200 Kronen an direkten Steuern entrichten, jedoch beides (a und b) nur dann, wenn dieser Steuerbetrag und die nach den landesfürstlichen Steuern oder sonst umgelegten Gemeindeabgaben schon für das ganze, vor der Wahl verflossene Verwaltungsjahr vorgeschrieben waren. Überdies müssen aber die in dem verflossenen Verwaltungsjahr fälligen Steuern und Abgaben vor Ablauf der Reklamationsfrist (s. unten) tatsächlich bezahlt worden sein, widrigens der Säumige von der betreffenden Wahl ausgeschlossen ist.

2. Ohne Rücksicht auf etwaige Steuerleistung sind wahlberechtigt:

a) die Gemeindebürger und Ehrenbürger;

b) Gemeindeangehörige, bei welchen bestimmte persönliche Voraussetzungen (zumeist ein Amt oder ein akademischer Grad) zutreffen, und zwar: Offiziere des Ruhestandes oder im Verhältnis außer Dienst; die Prager katholischen Pfarrer; die Pastoren der Prager evangelischen Kirchengemeinde Augsburger und helvetischer Konfession; der erste Rabbiner der Prager israelitischen Religionsgenossenschaft und der Prediger des Prager Tempelvereins; die Doktoren aller Fakultäten, wenn sie ihren akademischen Grad an einer inländischen Lehranstalt erhalten haben, und die angestellten ordentlichen Lehrer, Professoren und Vorsteher an den öffentlichen, vom Staate, vom Lande oder von der Gemeinde unterhaltenen Lehranstalten.

Den öffentlichen Beamten als solchen ist gegenwärtig ein bevorrechtetes Wahlrecht nicht mehr eingeräumt; sie sind nur wahlberechtigt, wenn sie zu den unter 1a oder den unter 2a erwähnten Gemeindegliedern gehören. Von einem gewissen Vorrechte derselben bezüglich der Einreihung in die Wahlkörper wird noch zu sprechen sein.

Von den vorstehend erwähnten Grundsätzen über das aktive Wahlrecht gibt es indes mehrere Ausnahmen. Als die bemerkenswerteste ist hier die hervorzuheben, daß Personen, welche vom Tag- oder Wochenlohne leben, vom Wahlrecht unbedingt ausgenommen sind, also selbst dann, wenn ihnen z. B. als Bürgern das Wahlrecht an und für sich zustünde. Gleiches gilt von jenen, die eine Armenversorgung genießen oder in einem Gesindeverbande stehen.

Neben diesen Ausnahmen kennt die Prager Gemeindeordnung eine Anzahl Fälle von durch das betreffende Gemeindemitglied verschuldeter Ausschließung vom Wahlrechte. Eines derselben, der jeweilig nur von dem einzelnen Wahlakte ausschließenden Säumigkeit in der Bezahlung fälliger Steuern und Abgaben, wurde bereits gedacht. Ausgeschlossen ist ferner der Kridatar, insolange die Kridaverhandlung dauert. In den übrigen Fällen handelt es sich um Ausschließung vom Wahlrechte als Folge gerichtlicher Verurteilung zu einer Strafe oder der Einleitung der Voruntersuchung wegen eines Verbrechens. Hier sei nur der Fälle der ersterwähnten Art gedacht. Ausgeschlossen ist danach derjenige, welcher zu einer Strafe verurteilt wurde, womit die Strafgesetze den Verlust der Ausübung der politischen Rechte verknüpfen. Nach der Novelle zum Strafgesetz vom 15. November 1867 Nr. 31 RGBl., ferner nach den Gesetzen vom 28. Mai 1881 Nr. 47 RGBl. und vom 25. Mai 1883 Nr. 78 RGBl. tritt der Verlust des aktiven Wahlrechtes nurmehr ein infolge Verurteilung wegen eines Verbrechens, welches nicht unter die in § 6

der erwähnten Novelle zum Strafgesetz aufgezählten eingereiht ist, wegen der Vergehen des Wuchers und der Vereitelung der Zwangsvollstreckung, und wegen der Übertretungen des Diebstahls, der Veruntreuung, der Teilnahme an denselben, und des Betruges. Das Wahlrecht wird jedoch wiedererlangt: im Falle der Verurteilung wegen eines Verbrechens nach Ablauf von zehn Jahren, wenn auf eine wenigstens fünfjährige Kerkerstrafe erkannt wurde, außerdem nach Ablauf von fünf Jahren, im Falle der Verurteilung wegen einer der anderen strafbaren Handlungen nach Ablauf von drei Jahren nach dem Ende der Strafe.

II. Wählbar ist im allgemeinen jedes wahlberechtigte Gemeindemitglied, welches das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat. In dem Gesagten liegt schon, daß die Ausnahmen und die Ausschließungsgründe, die rücksichtlich des aktiven Wahlrechts gelten, auch hier Geltung haben. Dazu kommen aber noch weitere. Die Gemeindeordnung nennt unter den von der Wählbarkeit ausgenommenen Personen die Militärpersonen in aktiver Dienstleistung; diese sind indes, wenn auch nicht nach der Gemeindeordnung, so doch nach anderen Vorschriften, auch schon von dem aktiven Wahlrechte ausgenommen. Ausgenommen sind ferner die Gemeindebeamten und die Gemeindediener. Diese Ausnahme findet indes nur auf jene Personen Anwendung, bei welchen entweder der unmittelbare Gemeindedienst oder der Dienst an einer aus Gemeindemitteln erhaltenen Gemeindeanstalt den eigentlichen Lebensberuf bildet. Es erscheinen also nicht ausgenommen die Angestellten solcher Gemeindeanstalten, welche eine von jener der Gemeinde durchaus abgesonderte Vermögensverwaltung haben, ebensowenig Personen, welche neben ihrem eigentlichen Lebensberufe gewisse Funktionen gegen Remuneration seitens der Gemeinde übernommen haben. Nicht ausgenommen sind ferner Lehrer an Volks- und Bürgerschulen, da diese nicht im Dienste der politischen Gemeinde als solcher stehen. Dagegen sind nach der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes Lehrer an aus Gemeindemitteln erhaltenen Gemeindemittelschulen von der Wählbarkeit ausgenommen.

Was die Ausschließung vom passiven Wahlrecht betrifft, so ist vor allem zu erwähnen, daß auch die Verurteilung wegen eines politischen Verbrechens den Verlust der Wählbarkeit, jedoch nur für die Dauer der Strafe nach sich zieht. Ausgeschlossen sind ferner säumige Schuldner der Gemeinde, und jene Personen, welche im Rückstande sind mit der Rechnungslegung über die Verwaltung des Vermögens der Gemeinde oder einer Gemeindeanstalt oder über ein ihnen von der Gemeinde besonders anvertrautes Geschäft.

Es mag bemerkt sein, daß die Ansichten über den Einfluß der obenerwähnten Strafgesetznovelle vom Jahre 1867 auf das aktive und das passive Wahlrecht zur Gemeindevertretung divergieren, und daß auch einzelne seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassene Gemeindestatute, so beispielsweise jenes von Wien (1900), gewiß ohne die Intention, sich mit der Novelle in Widerspruch zu setzen, an die Verurteilung wegen was immer für eines Verbrechens die Ausschließung auch vom aktiven Wahlrechte knüpfen. Im vorstehenden konnte es sich nur darum handeln, die Wirkung der Novelle auf die vor deren Inslebentreten erlassenen gemeindestatutarischen Bestimmungen darzulegen, und in dieser Richtung erscheint die obige (auch von Pražák a. a. O. S. 196 vertretene) Anschauung durch den Wortlaut der Novelle begründet.

III. Zum Zwecke der Ausübung der Wahl werden die Wähler in drei Wahlkörper eingeteilt, nebstdem aber zerfällt das Gemeindegebiet in acht Wahlbezirke, und in jedem dieser letzteren haben die daselbst wohnenden Angehörigen jedes der drei Wahlkörper für sich den Wahlakt vorzunehmen, so daß also in jedem Wahlbezirke drei Teilwahlkörper vorhanden sind. Von den neunzig Mitgliedern des Stadtverordnetenkollegiums hat jeder der drei Wahlkörper dreißig zu wählen, welche wiederum unter die Teilwahlkörper in den einzelnen Wahlbezirken nach dem Verhältnis der Anzahl der in den verschiedenen Bezirken zu demselben Wahlkörper gehörenden Wahlberechtigten verteilt werden, jedoch mit der Modifikation, daß auf jeden der drei Teilwahlkörper in jedem Wahlbezirke mindestens die Wahl eines Mitgliedes entfallen muß. Die Wähler eines jeden Wahlkörpers und eines jeden Wahlbezirkes können jeden überhaupt Wählbaren wählen, sind also hierin weder auf ihren Wahlkörper noch auf ihren Wahlbezirk beschränkt.

Die Einreihung der Wähler in die Wahlkörper geschieht nach einem bestimmten Zensus; lediglich die sogenannten Honoratioren, das sind jene oben erwähnten Gemeindeangehörigen, welche das Wahlrecht auf Grund gewisser persönlicher Eigenschaften besitzen, dann die wahlberechtigten wirklichen, pensionierten oder quieszierten Hof-, Staats-, Landes- und Kommunalbeamten genießen das Vorrecht, daß sie niemals in den dritten Wahlkörper eingereiht werden, sondern im zweiten Wahlkörper wählen, wenn sie nicht nach ihrer Steuerleistung in den ersten gehören. Die Bürger genießen ein solches Vorrecht nicht; sie wählen im dritten Wahlkörper, wenn sie nicht nach ihrer Steuerleistung in einen der beiden ersten gehören.

Der Zensus ist für den ersten Wahlkörper mit 200 Kr., für den zweiten mit 40 Kr. an direkter Steuer festgesetzt. Alle anderen, mindestens 10 Kr. an Steuern leistende Wähler, sowie die Bürger, welche weniger als 40 resp. überhaupt keine Steuern zahlen, gehören in den dritten Wahlkörper. Bei der Einreihung der Wähler in die Wahlkörper sind die den minderjährigen Kindern oder der Gattin eines schon an und für sich wahlberechtigten Gemeindemitgliedes in der Gemeinde vorgeschriebenen direkten Steuern dem betreffenden Wähler, solange das ihm gesetzlich zustehende Recht der Vermögensverwaltung besteht, zuzurechnen.

Die Einreihung der Wähler in die Wahlkörper nimmt der Stadtrat vor; gegen die vorgenommene Einreihung ist Berufung an das Stadtverordnetenkollegium zulässig.

IV. Für die Aufstellung der Wählerlisten gilt folgendes: Die Wählerlisten sind von vornherein so anzulegen, daß sie nach Wahlkörpern und Wahlbezirken gesondert sind, so daß also 24 Wählerlisten verfertigt werden. Dieselben (nicht auch die ihnen zugrundeliegenden steueramtlichen Ausweise) müssen in jedem Wahlbezirke an einem geeigneten Orte mindestens sechs Wochen vor der Wahl zu jedermanns Einsicht (also nicht bloß zur Einsicht der Wahlberechtigten) aufliegen. Nach einem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes ist es jedoch nicht unerläßlich, daß dies gerade in den letzten sechs Wochen vor der Wahl geschehe, derart, daß die Listen bis zum Tage der Wahl aufliegen würden. Die erfolgte Auflegung ist durch eine dreimal in die amtliche Zeitung einzuschaltende Kundmachung zu verlautbaren. Unter einem ist eine vom ersten Tage der erfolgten Kundmachung zu rechnende unüberschreitbare Frist von 14 Tagen zur Anbringung von Einwendungen festzusetzen. Damit beginnt das sogenannte Reklamationsverfahren, welches ein in sich abgeschlossenes Stadium des Wahlverfahrens bildet, in der Weise, daß Gesetzwidrigkeiten, welche bei Verfassung der Wählerlisten vorgekommen sind, und zwar nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofes selbst solche rein formeller Natur, lediglich in diesem Verfahren, und keineswegs mehr bei der Wahl selbst oder nach vollzogenem Wahlakt geltend gemacht werden können. Ist die Eintragung einer Person in Rechtskraft erwachsen, so geht es nicht mehr an, deren Stimme bei der Wahl oder nach derselben zu beanstanden, selbst wenn diese Person tatsächlich nicht wahlberechtigt gewesen wäre. Zur Einbringung von Reklamationen ist jeder Wähler, sowie auch jeder, der das Wahlrecht für sich in Anspruch nimmt, berechtigt. Die Einwendungen eines in die Wählerlisten eingetragenen Wählers können sich gegen seine Eintragung

in einen nach seiner Meinung unrichtigen Wahlkörper, oder gegen die erfolgte Eintragung bestimmter anderer Personen, sei es überhaupt, sei es in die Liste eines bestimmten Wahlkörpers richten. Außerdem können, wie schon angedeutet, auch formelle Gebrechen des Verfahrens bemängelt werden.

Über rechtzeitig eingebrachte Reklamationen entscheidet der Stadtrat nach Vernehmung der beteiligten Parteien binnen längstens sechs Tagen. Erkennt er die angestrebte Berichtigung der Wählerlisten als zulässig, so hat er dieselbe sogleich vorzunehmen. Wird die begehrte Berichtigung verweigert, so kann binnen drei Tagen die Berufung an das Stadtverordnetenkollegium eingebracht werden, welches endgültig entscheidet, vor seiner Entscheidung aber wiederum die Parteien zu hören hat. Gegen eine vom Stadtrat bewilligte Berichtigung der Wählerliste ist eine Berufung nicht zulässig; allerdings aber könnte derjenige, zu dessen ungunsten hiernach die Wählerliste geändert wurde, nunmehr selbst reklamieren, auch hat er das Recht der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof. Jede Beschränkung des Berufungsrechtes entfällt in solchen Fällen, wo es sich um Bemängelung des formellen Vorganges bei der Verfassung der Wählerlisten handelt.

Durch 14 Tage vor der Wahl darf in den Wählerlisten für die im Zuge befindliche Wahl keine Änderung mehr vorgenommen werden, ausgenommen den Fall, daß eine solche infolge einer im Reklamationsverfahren ergangenen Rekurserledigung, also einer Entscheidung des Stadtverordnetenkollegiums notwendig geworden ist. Diese Ausnahme gilt also nicht auch rücksichtlich der über die Reklamation selbst erfolgten Entscheidung der ersten Instanz (des Stadtrates), welche ja übrigens mit Rücksicht auf die ihr gesetzte Frist einer solchen Ausnahme nicht bedarf. Ist ein Wähler in die Wählerliste eingetragen mit dem Beisatze, daß er mit den Gemeindeabgaben im Rückstande ist, so erscheint es nach der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes nicht als eine unstatthafte Änderung, wenn die erfolgte Zahlung ersichtlich gemacht wird, wohl aber, wenn er, weil die Zahlung auch späterhin nicht erfolgte, gestrichen wird. Nicht minder unstatthaft wäre die nachträgliche Eintragung eines Wählers mit Rücksicht auf die erfolgte Bezahlung der rückständigen Steuern.

Die vorzunehmende Wahl ist acht Tage vor dem für ihre Vornahme in Aussicht genommenen Tage auszuschreiben, d. h. es sind durch eine Kundmachung (Wahlausschreiben) des Bürgermeisters, welches in die amtliche Zeitung einzuschalten, und in welchem Zeit und Ort der Wahl,

sowie die Zahl der von den einzelnen Wahlkörpern in jedem Bezirke zu wählenden Mitglieder des Stadtverordnetenkollegiums anzugeben sind, sämtliche Wahlberechtigte zur Vornahme der Wahl einzuladen. Eine Kundmachung, welche vorstehende Angaben nicht genau und unzweideutig enthält, hat die Nichtigkeit der Wahl zur Folge. An die Wahlberechtigten sind mit dem Stadtzeichen versehene Stimmzettel mit Legitimationszetteln vom Stadtrate auszufolgen.

V. Rücksichtlich der hier noch kurz zu berührenden Wahlhandlung selbst sei zunächst hervorgehoben, daß die Wahl persönlich vorzunehmen ist. Korporationen üben ihr Wahlrecht durch ihre gesetzlichen, beziehungsweise durch die Statuten bestimmten Vertreter aus. Die Wahl ist in jedem Wahlbezirke von jedem Wahlkörper in besonderen Räumen, jedoch am selben Tage, beginnend zur gleichen Stunde, vorzunehmen. Sie erfolgt unter Leitung einer für jeden Wahlkörper jedes Wahlbezirkes vom Bürgermeister eingesetzten Wahlkommission, bestehend aus einem Mitglied des Magistrates und fünf Wählern, von welchen vorauszusetzen ist, daß sie mit den Verhältnissen hinlänglich vertraut sind, damit die Hindernisse, welche etwa der Wahlberechtigung eines Wählers entgegenstehen, nicht unbemerkt bleiben. Die fünf Wähler in der Wahlkommission wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden derselben. Jeder Wahlkommission wird vom Statthalter ein landesfürstlicher Kommissär beigegeben; dieser hat für die Aufrechthaltung der Ruhe und Ordnung und Befolgung des gesetzlich bestimmten Wahlmodus zu sorgen.

Die Abstimmung erfolgt durch Stimmzettel, wobei nur die vom Stadtrate den Wählern ausgefolgten Stimmzettel verwendet werden dürfen. Trägt ein Wähler in den Stimmzettel mehr Namen ein als er Mitglieder des Stadtverordnetenkollegiums zu wählen hat, so bleiben die zuletzt eingetragenen unberücksichtigt. Unausgefüllte oder mit unleserlichen Namen versehene Stimmzettel werden bloß behufs Bestimmung der Majorität gerechnet. Gewählt sind diejenigen, welche die absolute Majorität der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Ergibt sich eine solche nicht für die volle zu wählende Anzahl von Mitgliedern des Stadtverordnetenkollegiums, so findet eine engere Wahl statt. Die Zahl der in die engere Wahl zu bringenden Personen ist die doppelte von der Zahl der unbesetzt gebliebenen Stellen. Ergibt auch die engere Wahl kein Resultat, so entscheidet das Los. Einwendungen gegen die Gültigkeit einer Wahl sind beim Stadtverordnetenkollegium binnen längstens acht Tagen nach beendigtem Wahlakte einzubringen.

Als Regel gilt, daß jeder Wähler verpflichtet ist, die auf ihn ge-

fallene Wahl anzunehmen. Von den zulässigen Gründen der Ablehnung erscheint jener erwähnenswert, welcher diejenigen, die in der letztverflossenen Wahlperiode die Stelle eines Bürgermeisters oder eines Stadtverordneten bekleidet hatten, berechtigt, für die nächste Periode die Wahl abzulehnen. Die Verweigerung der Annahme der Wahl ohne zulässigen Entschuldigungsgrund zieht eine Geldbuße, überdies aber den Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts für die in der laufenden Wahlperiode stattfindenden Ergänzungswahlen und für die nächste Wahlperiode nach sich.

VI. Die Wahlperiode ist für die Mitglieder des Stadtverordnetenkollegiums mit drei Jahren festgesetzt. Es wird jedoch nicht jeweilig das ganze Kollegium neu gewählt, es scheidet vielmehr alljährlich mit Ende Oktober der dritte Teil oder die dem dritten Teil zunächstkommende Zahl von Mitgliedern aus und wird durch Neugewählte aus denselben Wahlkörpern und denselben Wahlbezirken, von welchen die ausscheidenden Mitglieder gewählt worden waren, ersetzt, insofern nicht etwa in der Zwischenzeit eine solche Änderung in dem Verhältnis der Anzahl der Wähler in den Bezirksgruppen der betreffenden Wahlkörper eingetreten ist, daß eine andere Festsetzung der Anzahl der von jeder derselben zu wählenden Stadtverordneten notwendig geworden ist. In dem ersten und zweiten Jahr nach dem Inslebentreten der Gemeindeordnung wurde durch Los bestimmt, wer auszuscheiden habe; seither haben immer diejenigen auszutreten, welche drei Jahre vorher gewählt worden waren. Die Entscheidung durch das Los müßte indes selbstverständlich auch noch jetzt eintreten, wenn etwa infolge Auflösung des Stadtverordnetenkollegiums — zu welcher die Regierung aus wichtigen Gründen schreiten kann — bei der vorangegangenen Wahl das ganze Kollegium wieder zur selben Zeit neu gewählt worden wäre.

IV. Die Verwaltungsorganisation der Gemeinde.

I. Gleich allen mit eigenen Statuten versehenen Gemeinden gehört die Stadt Prag mit ihrem Verwaltungsorganismus zwei verschiedenen großen Organisationen an. Sie ist zunächst Glied jenes Organismus der sogenannten autonomen Verwaltung, welcher alle Gemeinden des ganzen Landes, sowie die als Gemeinden höherer Ordnung bestehenden Bezirke angehören, und dessen Spitze der Landtag, beziehungsweise der aus demselben hervorgegangene Landesausschuß ist. Diesem Organismus

gehört sie an, insofern sie Organ der örtlichen Kollektivinteressen ist, also insofern sie die vom Staate als eigene Angelegenheiten der Gemeinde anerkannten Aufgaben, die Aufgaben des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde, besorgt. Innerhalb dieses Organismus nimmt sie (wie auch die Gemeinde Reichenberg) eine gewisse Ausnahmestellung ein, indem sie unmittelbar unter dem Landesausschusse bezw. dem Landtage steht, also von dem Verbande des Bezirkes (Bezirk als Körperschaft, territorial mit dem Gerichtsbezirk zusammenfallend) ausgenommen ist. Sie gehört aber ferner dem Organismus der Staatsverwaltung an, insofern von ihrem Kommunalamte zugleich die Angelegenheiten der rein staatlichen (politischen) Verwaltung besorgt werden, und zwar annähernd in jenem Umfange, welchen auf dem Lande die Geschäfte der politischen Behörden erster Instanz, der Bezirkshauptmannschaften, haben, zuzüglich der Geschäfte des sogenannten übertragenen Wirkungskreises der Landgemeinden (s. darüber Abschnitt V).

In der Prager Gemeindeordnung selbst wurde die letzterwähnte Seite der Gemeindetätigkeit noch nicht endgültig geregelt. Allerdings war schon in dem alleruntertänigsten Vortrag des Ministers des Innern vom 31. Juli 1849 (Beilage des an den Landeschef von Böhmen gerichteten Minist. Erlasses vom 9. August 1849 Nr. 352 RGBl.) der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Stadt Prag keiner Bezirkshauptmannschaft zugeteilt, sondern als eigener Bezirk unter die Kreisregierung gestellt werden solle, allein der Minister behielt sich vor, bezüglich dieser besonderen Stellung erst *nach* Feststellung der Gemeindeverfassung Prags weiteren Vortrag zu erstatten. So wurde denn in der Gemeindeordnung selbst zwar auch ausgesprochen, daß die Gemeinde Prag als eigener (Verwaltungs-)Bezirk unmittelbar unter den Kreispräsidenten gestellt werde, daß sie überdies auch mit den übrigen Gemeinden des Kreises in keinem Verbande stehen solle, dagegen kam hier noch nicht endgültig zum Ausdruck, daß die Stellung dieser Gemeinde in Rücksicht der Besorgung der Geschäfte der staatlichen Verwaltung eine andere sein solle, als jene der dem allgemeinen Gemeindegesetz unterworfenen Gemeinden. Auch letzteren, beziehungsweise ihren Organen fiel (und fällt auch heute noch) im „übertragenen Wirkungskreise" die Besorgung bestimmter Geschäfte zu, welche ihnen vom Staate (heute allerdings nur durch Gesetz) im Delegationswege übertragen werden. Rücksichtlich dieses übertragenen Wirkungskreises trifft nun die Prager Gemeindeordnung nur wenig endgültige, über das allgemeine Gemeindegesetz (Reichsgesetz von 1849) hinausgehende Bestimmungen (so wird der Gemeinde Prag die Be-

sorgung des Konskriptions- und Rekrutierungsgeschäftes, den Landgemeinden nur die Mitwirkung bei demselben zugewiesen); im übrigen hatte es sein Bewenden bei „vorübergehenden Bestimmungen", wonach gewisse auf dem Lande den politischen Behörden zufallende Angelegenheiten in Prag in der bisherigen Weise (vom Magistrat) besorgt werden sollten, bis diesfalls die Bestimmungen über den Wirkungskreis der Gemeinde getroffen sein würden, bezw. solange die Gesetze nichts anderes bestimmten. Als allgemeiner Grundsatz wurde aufgestellt, daß die Regierung die Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises ganz oder teilweise auch durch von ihr bestellte Beamte versehen lassen könne.

Durch Art. X der Ministerialverordnung betr. die politische und gerichtliche Organisierung des Königreiches Böhmen vom 9. Oktober 1854 Nr. 274 RGBl. wurde dann endlich bestimmt, daß die politische Verwaltung in der Hauptstadt Prag wie bis dahin dem Prager Magistrat überlassen bleibe. Gleichzeitig wurde in Art. I die Bestimmung der Prager Gemeindeordnung betr. die Unterstellung der Stadt Prag unter den Kreispräsidenten, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend durch die Bestimmung ersetzt, daß die Stadt Prag der Statthalterei unmittelbar untergeordnet bleibe. Dabei verblieb es dann auch nach dem Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden vom 19. Mai 1868 Nr. 44 RGBl., welches in § 4 allgemein bestimmte, daß in den Städten mit eigenen Statuten die Angelegenheiten der politischen Verwaltung unter der Leitung des Landeschefs von den Kommunalämtern dieser Gemeinden besorgt werden. Näheres in Abschnitt V.

II. Innerhalb des Gemeindeorganismus selbst ist eine strenge Scheidung der Organe nach Maßgabe der beiden Kategorien der der Gemeinde obliegenden Aufgaben nicht durchgeführt. Annähernd gestaltet sich das Verhältnis so, daß das Stadtverordnetenkollegium und der aus demselben durch Wahl hervorgehende Stadtrat mit den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises, der aus vom Stadtverordnetenkollegium ernannten Beamten bestehende Magistrat mit sämtlichen Agenden der politischen Verwaltung, welche der Gemeinde überwiesen sind, nebstdem aber auch mit wichtigen Agenden des selbständigen Wirkungskreises befaßt sind, während der vom Stadtverordnetenkollegium gewählte Bürgermeister (Gemeindevorstand) als Repräsentant der Gemeinde nach außen, als Chef der Exekutive, als Vorsitzender des Stadtverordnetenkollegiums und als Vorstand des Stadtrates und des Magistrates eine leitende Stellung in allen Angelegenheiten inne hat.

Der Stadtrat besteht aus 24 Mitgliedern, welche für die Dauer eines Jahres gewählt werden. Zur Übernahme der Wahl treten die Stadtverordneten eines jeden Wahlbezirkes abgesondert zusammen, und jede solche Versammlung wählt einen dem Verhältnis der Zahl der aus diesem Bezirke gewählten Stadtverordneten zu der Gesamtzahl dieser letzteren entsprechenden Teil der Gesamtzahl der Mitglieder des Stadtrates, doch hat jede Versammlung wenigstens ein Mitglied zu wählen. Diese Versammlungen sind bei der Wahl nicht an Personen aus ihrer Mitte gebunden, sondern können jedes Mitglied des Stadtverordnetenkollegiums wählen.

Zur allgemeinen Charakterisierung des Verhältnisses zwischen Stadtverordnetenkollegium und Stadtrat sind zunächst folgende drei Beziehungen hervorzuheben:

1. Der Stadtrat ist das beratende und beschließende Organ der Gemeinde in allen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises, welche nicht dem Stadtverordnetenkollegium (und, wie beigefügt werden muß, auch nicht dem Magistrate, vorbehalten sind). Im einzelnen wäre diesfalls etwa folgendes zu erwähnen:

a) Der Stadtrat ist die unmittelbare Verwaltungsbehörde für das Vermögen der Gemeinde, dem Stadtverordnetenkollegium ist die Beschlußfassung in einer Reihe wichtigerer Angelegenheiten vorbehalten;

b) der Stadtrat verfaßt die Jahresvoranschläge und Jahresrechnungen der Gemeinde, dem Stadtverordnetenkollegium kommt die endgültige Festsetzung, bezw. Prüfung und Genehmigung zu;

c) dem Stadtverordnetenkollegium steht nebst der Organisierung der Gemeindeämter, deren schon im Abschnitt I Erwähnung geschah, und nebst der Oberaufsicht über die Geschäftsführung aller städtischen Organe, die Ernennung der höheren Beamten (nach einem Ternavorschlag des Stadtrates, an welchen es jedoch nicht gebunden ist) zu, die übrigen Beamten ernennt der Stadtrat. (Der Magistrat erstattet einen Ternavorschlag, an welchen der Stadtrat nicht gebunden ist.)

2. Der Stadtrat hat aber auch bei allen dem Stadtverordnetenkollegium vorzulegenden Gegenständen die Vorberatung zu pflegen und Antrag zu stellen.

3. Der Stadtrat und das Stadtverordnetenkollegium stehen aber zugleich in dem Verhältnis der ersten und zweiten Instanz zueinander, indem gegen alle Verfügungen des Stadtrates die Be-

schwerde an das Stadtverordnetenkollegium zulässig ist. (Dritte und letzte Instanz ist der Landesausschuß.)

Nach diesen allgemeinen Ausführungen, welche ihre Ergänzung in Abschnitt V finden, kann an die einzelnen Fragen herangetreten werden.

III. Die Prager Gemeindeordnung kennt keinen kollegialen Gemeindevorstand; Gemeindevorstand ist der **Bürgermeister**. Diesen wählt das Stadtverordnetenkollegium aus seiner Mitte; die Wahl unterliegt der Bestätigung des Kaisers. Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl besteht nicht. Der Bürgermeister bleibt drei Jahre im Amte, und zwar selbst dann, wenn seine Wahl nicht nach Ablauf der regelmäßigen für das Stadtverordnetenkollegium geltenden Wahlperiode, sondern infolge eingetretener Erledigung im Laufe dieser Periode erfolgt sein sollte, ferner auch dann, wenn ihn während dieser Zeit die Reihe zum Austritte aus dem Stadtverordnetenkollegium treffen würde. Das Stadtverordnetenkollegium hat dem Bürgermeister für die Dauer seiner Amtsführung ein angemessenes jährliches Gehalt zu bestimmen (gegenwärtig 12000 Kr. nebst einen Pauschale von 6000 Kr. für die Erhaltung einer Equipage). Das Stadtverordnetenkollegium wählt ferner aus seiner Mitte zwei Bürgermeisterstellvertreter, deren Wahl der Bestätigung nicht unterliegt. Diese bleiben im Amte bis zur Konstituierung des Stadverordnetenkollegiums nach den nächstfolgenden Ersatzwahlen. Sie haben den Bürgermeister in allen Fällen, wo er selbst verhindert ist, zu vertreten, und zwar in der Reihenfolge, in welcher sie gewählt worden sind (der zuerst gewählte heißt erster, der andere zweiter Bürgermeister-Stellvertreter). Dem den Bürgermeister substituierenden Stellvertreter stehen alle Rechte und Pflichten des Bürgermeisters zu. Die Bezüge der Stellvertreter bestimmt das Stadtverordnetenkollegium (gegenwärtig je 6000 Kr.).

Der Bürgermeister repräsentiert die Gemeinde als moralische Person nach außen, sowohl in Zivilrechts- als in Verwaltungsangelegenheiten. Urkunden, durch welche Verbindlichkeiten gegen dritte Personen begründet werden sollen, müssen vom Bürgermeister und von zwei Mitgliedern des Stadtrats unterfertigt sein.

Über die Stellung des Bürgermeisters als leitendes und überwachendes Organ der Gemeindeverwaltung wird ausführlicher im Zusammenhange mit der Darlegung der Einrichtungen des Magistrates zu handeln sein. Hier sei noch erwähnt, daß der Bürgermeister auch Vorsitzender der beiden (national geschiedenen) Bezirksschulräte ist, in welche die Gemeindevertretung je vier Mitglieder entsendet.

Über das Verhältnis des Bürgermeisters zu den beiden Vertretungskörpern der Gemeinde, dem Stadtverordnetenkollegium und dem Stadtrate ist zu bemerken:

Der Bürgermeister steht an der Spitze des Stadtverordnetenkollegiums. Er führt den Vorsitz in den Sitzungen desselben (im Falle seiner Verhinderung der erste, eventuell der zweite Stellvertreter) bei sonstiger Nichtigkeit der Sitzung. Nach der Geschäftsordnung des Stadtverordnetenkollegiums wird allmonatlich an einem bestimmten Tage eine ordentliche Sitzung abgehalten. Außerordentliche Sitzungen können nur auf Anordnung des Bürgermeisters (ev. Stellvertreters) stattfinden. Jede Sitzung, der eine solche Anordnung nicht zugrunde liegt, ist ungesetzlich, und es sind die gefaßten Beschlüsse ungültig. Der Bürgermeister ist jedoch verpflichtet, über schriftliches Ansuchen von wenigstens einem Dritteil der Stadtverordneten, oder im Auftrage des Statthalters eine außerordentliche Sitzung einzuberufen. Er leitet die Verhandlung, und hat das Recht, jederzeit das Wort zu ergreifen. Jedes Mitglied ist nach der Geschäftsordnung berechtigt, den Bürgermeister in Gemeindeangelegenheiten zu interpellieren, und letzterer ist verpflichtet, in derselben oder in der nächstfolgenden Sitzung zu antworten. Der Bürgermeister leitet die Abstimmung, bei gleichgeteilten Stimmen entscheidet seine Stimme. Wenn seine Amtstätigkeit Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung ist, hat er sich der Abstimmung zu enthalten. Er schließt die Sitzung, wenn die Tagesordnung erschöpft ist, er hat aber auch das Recht, aus triftigen Gründen die Sitzung für kurze Zeit zu unterbrechen, oder auch dieselbe aufzuheben, selbst wenn noch nicht über alle zum Vortrage bestimmten Gegenstände verhandelt wurde.

In ähnlicher Weise ist die Stellung des Bürgermeisters als Vorsitzenden des Stadtrates geregelt. Erwähnenswerte Abweichungen sind, daß eine Verpflichtung zur Einberufung außerordentlicher Sitzungen nicht besteht (ordentliche werden allwöchentlich abgehalten), ferner daß der Bürgermeister zwar berechtigt ist, eine zum Vortrag gebrachte Angelegenheit im Verlaufe der Verhandlung zu vertagen, nicht aber die Sitzung zu unterbrechen, oder vor Erschöpfung der Tagesordnung zu schließen.

Neben diesen Funktionen, welche ihn in einem der Stellung des Präsidenten einer parlamentarischen Körperschaft verwandten Verhältnis erscheinen lassen, fällt aber dem Bürgermeister eine wichtige Aufgabe wesentlich anderer Natur zu, die Aufgabe der Vollziehung der Beschlüsse der Vertretungskörper. Als Regel gilt, daß der Bürgermeister verpflichtet ist, jeden gültigen Beschluß des Stadtverordneten-

kollegiums oder des Stadtrates in Vollzug zu setzen; er kann sich hierzu der Mitglieder des Stadtrates bedienen, oder die Vollziehung dem Magistrate und den Hilfsämtern übertragen. Allein jene Verpflichtung ist keine unbedingte, der Bürgermeister ist nicht auf die Prüfung der formellen Gültigkeit des Beschlusses beschränkt, er ist vielmehr berechtigt und verpflichtet, vor der Vollziehung jeden Beschluß auch seinem Inhalte nach zu prüfen, und unter Umständen mit der Vollziehung innezuhalten. Der Vorgang ist ein verschiedener, je nach dem Grunde, aus welchem die Sistierung erfolgt, und je nachdem es sich um einen Beschluß des Stadtverordnetenkollegiums oder des Stadtrates handelt. Der Bürgermeister hat den Beschluß des Stadtverordnetenkollegiums zu sistieren, wenn er findet, daß derselbe der Gemeindeordnung oder den bestehenden Gesetzen überhaupt zuwiderläuft. In diesem Falle ist die Angelegenheit dem Statthalter zur Entscheidung vorzulegen (bemerkt sei, daß aus diesen Gründen der Statthalter auch von Amts wegen sistieren kann); gegen die Entscheidung des Statthalters ist der Rekurs an das Ministerium des Innern zulässig. Der Bürgermeister kann aber ferner einen Beschluß sowohl des Stadtverordnetenkollegiums als auch des Stadtrates sistieren, wenn er findet, daß durch die Vollziehung der Gemeinde ein wesentlicher Schaden zugefügt würde. In diesem Falle ist die Sache, wenn es sich um einen Beschluß des Stadtverordnetenkollegiums handelt, durch Vermittlung des Statthalters der Landesvertretung, wenn aber ein Beschluß des Stadtrates sistiert wurde, dem Stadtverordnetenkollegium zur Entscheidung vorzulegen.

Es wurde bemerkt, daß der Bürgermeister sich zur Vollziehung von Beschlüssen der Mitglieder des Stadrates bedienen kann. Allein der Stadtrat bezw. seine Mitglieder nehmen auch unabhängig davon unmittelbar oder mittelbar teil an der Überwachung und Leitung der Verwaltung der Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises. Vor allem bestellt der Stadtrat aus der Mitte seiner Mitglieder und jener des Stadtverordnetenkollegiums *Inspektoren behufs ständiger Kontrolle der einzelnen Zweige der Gemeindeverwaltung*. Für den einzelnen Verwaltungszweig werden meist mehrere Inspektoren bestellt. Außerdem wählt der Stadtrat bei besonderen Anlässen, wenn das Gemeindewohl sein unmittelbares Einschreiten erfordert, *Kommissionen*, welche nach Beendigung ihrer Arbeiten dem Stadtrat über die Vollziehung des ihnen erteilten Auftrages Bericht zu erstatten haben. Nebstdem bestehen auch *ständige Überwachungskommissionen*.

Auch zum Zweck der Vorberatung und Antragstellung im Stadtrate

bestehen Sektionen für besondere Verwaltungszweige, deren Mitglieder vom Bürgermeister aus der Mitte des Stadtrates, und, wenn es die Umstände erfordern, auch des Stadtverordnetenkollegiums bestellt werden, jedoch mit der Modalität, daß sich in jeder Sektion wenigstens ein Mitglied des Stadtrates befinden muß. In viele dieser Sektionen (auch Kommissionen genannt) werden indes auch Personen berufen, welche dem Stadtverordnetenkollegium nicht angehören. Jede Sektion wählt einen Obmann aus ihrer Mitte; der Bürgermeister hat jedoch das Recht, in allen Kommissionen und Sektionen den Vorsitz zu führen. Es gibt u. a. eine statistische Kommission, eine sozial-humanitäre Kommission, eine Kommission für allgemeine unentgeltliche Dienst- und Arbeitsvermittlung.

IV. Das eigentliche Verwaltungsorgan der Gemeinde ist der Magistrat. Man kann diese Bezeichnung in doppeltem Sinne nehmen. Zunächst ist der Magistrat eine nach bestimmten gesetzlichen Regeln organisierte Behörde mit einer gesetzlich festgestellten Kompetenz. Sodann aber begreift man unter dieser Bezeichnung auch die Gesamtheit der Gemeindebeamten ohne Rücksicht darauf, ob dieselben speziell mit den Geschäften des Magistrates in dem ersterwähnten Sinne betraut, oder ob sie Hilfsorgane im Gebiete der dem Stadtrate oder dem Stadtverordnetenkollegium zufallenden Angelegenheiten sind, oder endlich ob ihnen Funktionen beider Art zugewiesen sind.

Als besonderer Behörde kommt dem Magistrate kraft Gesetzes zu:

1. Die Besorgung der der Gemeinde zugewiesenen Geschäfte der staatlichen (politischen) Verwaltung (siehe Abschnitt V); in diesen Geschäften geht der Instanzenweg an den Statthalter und weiterhin an den Minister;

2. die Handhabung der Lokalpolizei, soweit selbe nicht von Regierungsorganen besorgt wird (siehe Abschnitt V); in diesen Angelegenheiten geht der Instanzenweg an das Stadtverordnetenkollegium und weiterhin an den Landesausschuß.

Außerdem hat der Magistrat jene Geschäfte des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde zu besorgen, welche ihm besonders zugewiesen sind. Der Instanzenweg ist der sub 2 erwähnte.

Der Magistrat besteht, mit dem Bürgermeister an der Spitze, aus einem rechtskundigen Vizebürgermeister und der nötigen Anzahl von rechtskundigen Räten. Der Bürgermeister ist der unmittelbare Vorstand des Magistrates; er ist für die Geschäftsgebarung desselben verantwortlich.

Unter seiner Leitung und Verantwortung besorgt der Magistrat speziell die Geschäfte der staatlichen Verwaltung.

Nach dem Gesetz vom 22. März 1889 LGBl. Nr. 20 vertreten den Bürgermeister auch in seiner Funktion als Leiter und Vorsitzender des Magistrats die gewählten Bürgermeister-Stellvertreter, und es ist darum die Stelle des rechtskundigen Vizebürgermeisters, welcher nach der Gemeindeordnung ein auf Lebenszeit angestellter, in der für den Eintritt in den politischen Staatsdienst vorgeschriebenen Weise qualifizierter Beamter sein soll, seither nicht besetzt. Die eben erwähnte Qualifikation ist auch für das Amt eines Magistratsrates erforderlich. Die Magistratsräte werden vom Stadtverordnetenkollegium auf Lebenszeit ernannt und erhalten Besoldungen. Gegenwärtig sind 12 Magistratsratsstellen systemisiert, wovon vier in der sechsten Rangklasse mit einem von 6400 Kr. bis 8000 Kr. steigenden Gehalt, und acht in der siebenten Rangklasse mit einem Gehalte von 4800 bis 6000 Kr. Daneben gebührt den Beamten der sechsten Rangklasse ein Wohnungsbeitrag von 1400 Kr., jenen der siebenten ein Wohnungsbeitrag von 1200 Kr. Nach der Geschäftsordnung des Magistrates vom 29. März 1864 kann in Verhinderungsfällen den Rat ein Magistratssekretär vertreten und hat dann Sitz und Stimme bei den kollegialen Beratungen des Magistrats. Systemisiert sind 23 Sekretärstellen in der achten Rangklasse mit einem Gehalte von 3600 bis 4400 Kr. (Wohnungsbeitrag 1000 Kr.).

Die Geschäfte des Magistrats sind gegenwärtig in 19 Referate eingeteilt; außerdem bestehen Magistrats-Exposituren für zwei in den letzten Jahren einverleibte Stadtteile.

Der Bürgermeister weist den Magistratsräten die Referate zu. Die Geschäftsbehandlung ist eine verschiedene, je nach der Natur der Angelegenheit. Wichtigere Sachen sind der kollegialen Beratung zu unterziehen. Als solche werden in der Geschäftsordnung u. a. bezeichnet: Erstattung von Gutachten und Anträgen an vorgesetzte Behörden; Verfügungen zur Durchführung oder Anwendung gesetzlicher oder administrativer Vorschriften; Streitigkeiten in Angelegenheiten, welche dem Gebiet der staatlichen (politischen) Verwaltung angehören; Abschließung, Genehmigung oder Auflösung von Verträgen; Erteilung von Bau- oder Bewohnungsbewilligungen, gewerbliche Konzessionen, Entscheidung über gewerbliche Betriebsanlagen, Einziehung von Gewerberechten; Entscheidungen über Parteieingaben, gegen welche ein Rekurs zulässig ist; Anträge auf Einleitung des Disziplinarverfahrens gegen Magistratsbeamte; Besetzungsvorschläge; Geldanweisungen. Außerdem hat der Bürgermeister

das Recht, zu bestimmen, daß eine Angelegenheit welcher Art immer der kollegialen Beratung zu unterziehen sei.

Alle anderen Angelegenheiten sind aus dem Referate unter Verantwortung des Magistratsrates selbständig zu erledigen; nur Berichte an höhere Behörden sind immer dem Bürgermeister zur Genehmigung vorzulegen.

An den Sitzungen müssen nebst dem Vorsitzenden (Bürgermeister oder dessen Stellvertreter, und wenn auch diese verhindert sind, einem Magistratsrat) vier Magistratsräte teilnehmen. Beschlüsse kommen durch Stimmenmehrheit zu stande; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Der Bürgermeister ist unter seiner Verantwortung berechtigt, Beschlüsse des Magistrats zu sistieren und den Gegenstand, je nachdem er dem selbständigen oder übertragenen Wirkungskreis angehört, an den Stadtrat oder an den Statthalter zu leiten.

Der Grundsatz der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters für die Geschäftsgebarung des Magistrats im allgemeinen, und für die Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises im besonderen wird durch diese Regelung der Geschäftsbehandlung tatsächlich sehr eingeschränkt. Rücksichtlich der der kollegialen Beschlußfassung unterzogenen Angelegenheiten kann er nur in den Fällen, wo seine Stimme entschieden hat, verantwortlich sein; im Falle der Sistierung eines Beschlusses hätte er nur insofern die Verantwortung zu tragen, als durch den damit verbundenen Aufschub der Vollziehung ein Nachteil erwüchse, denn die Entscheidung selbst, und insoweit auch die Verantwortlichkeit, devolvieren auf den Stadtrat, bezw. den Statthalter. Was aber die nicht der kollegialen Beratung zu unterziehenden Angelegenheiten betrifft, so erfolgt die Erledigung, wie erwähnt, nur unter Verantwortung des Magistratsrates.

Die amtliche Tätigkeit der Magistratsräte ist nicht auf die dem Magistrate als solchem zugewiesenen Geschäfte beschränkt, sie sind vielmehr auch mit den Agenden des Stadtrates befaßt. Die vom Stadtrat hierzu bestimmten Magistratsräte führen nämlich auch die Referate über die dem Wirkungskreise des Stadtrates zugewiesenen Verwaltungszweige, und haben dann als Referenten in den Sitzungen, gleich den Mitgliedern des Stadtrates, eine entscheidende Stimme.

V. Über die Verhältnisse der Gemeindebeamten überhaupt ist folgendes zu bemerken:

Das Dienstverhältnis der Beamten zu der Gemeinde ist nach der ziemlich übereinstimmenden Judikatur der höchsten Gerichtshöfe

privatrechtlicher Natur. Daran wird durch den Umstand nichts geändert, daß auf die Entlassung oder einstweilige Enthebung vom Dienste, dann auf die Behandlung im Falle der Dienstunfähigkeit oder eintretender Entbehrlichkeit, sowie auf die Behandlung der Witwen und Waisen im Falle des Ablebens des Beamten — sofern er nicht auf Taggeld oder bestimmte Zeit gegen Wochen- oder Monatslohn aufgenommen worden war — die gleichen Grundsätze Anwendung finden wie bei Staatsbeamten.

Dem Stadtverordnetenkollegium ist außer der Ernennung der Magistratsräte auch jene der Vorsteher der untergeordneten Ämter und Anstalten vorbehalten. Demselben kommt rücksichtlich der von ihm angestellten Beamten auch die Beschlußfassung über die Versetzung in den zeitlichen oder dauernden Ruhestand, über die Entlassung, ferner aber auch über die Bewilligung der Bezüge der Witwen und Waisen derselben zu. Rücksichtlich aller anderen Beamten übt diese Rechte der Stadtrat aus. Nicht normalmäßige Pensionen, Quieszentengehälter, Provisionen usw. können überhaupt nur vom Stadtverordnetenkollegium bewilligt werden. Gegen Entscheidungen des Stadtrates über Bezüge von Witwen und Waisen von Beamten kann der Weg der Berufung an das Stadtverordnetenkollegium betreten werden.

Nach der für die Gemeindebeamten und -diener geltenden Disziplinarordnung vom 29. März 1864 üben das Stadtverordnetenkollegium und der Stadtrat das Disziplinarrecht je rücksichtlich der von ihnen ernannten Beamten. Die Erteilung einer mündlichen Rüge oder eines schriftlichen Verweises, ferner die Gehalts- oder Löhnungssperre und die Suspension vom Amte stehen jedoch dem Bürgermeister zu, welcher in den beiden letzten Fällen sogleich die Anzeige an den Stadtrat behufs weiterer Entscheidung zu machen hat. Eine Kommission, bestehend aus zwei Mitgliedern des Stadtrates und zwei Magistratsräten hat in jenen Fällen, in welchen die Entscheidung dem Stadtverordnetenkollegium oder dem Stadtrate zukommt, die Erhebungen zu pflegen, über deren Ergebnis unter Vorsitz des Bürgermeisters zu beraten, und sodann ihre Anträge zu stellen. Gegen vom Stadtrate verhängte Disziplinarstrafen kann binnen 8 Tagen die Berufung an das Stadtverordnetenkollegium eingebracht werden. Gegen Disziplinarstrafen, welche der Bürgermeister oder das Stadtverordnetenkollegium verhängt hat, ist eine Berufung unzulässig.

Disziplinarstrafen sind außer den bereits erwähnten: strafweise Ver-

setzung im Dienste (mit gleicher oder geringerer Besoldung); Suspension vom Amte und Gehalte, Dienstentlassung.

Von den sonstigen Bestimmungen wäre jene zu erwähnen, wonach Dienstentlassung eintritt, wenn der Beamte Nebenbeschäftigungen betreibt, welche in Privatagentien oder Korrespondenzen über amtliche Gegenstände ausarten, oder mit einer ungeziemenden Einmengung in Privatangelegenheiten verknüpft sind; ferner, wenn Kassa- oder Buchhaltungsbeamte mit Staatspapieren Handel treiben.

Die gesamte Beamtenschaft ist in sechs Rangklassen eingereiht, welche annähernd der VI. bis XI. Rangklasse der Staatsbeamten entsprechen. Für jede Rangklasse sind drei Gehaltsstufen festgesetzt, und zwar:

die VI.	Rangsklasse:	8000, 7200, 6400 Kr.,
die VII.	„	6000, 5400, 4800 „
die VIII.	„	4400, 4000, 3600 „
die IX.	„	3200, 3000, 2800 „
die X.	„	2600, 2400, 2200 „
die XI.	„	2000, 1800, 1600 „

Die Konzeptpraktikanten und die Ingenieur-Eleven beziehen ein Adjutum von 1400 Kr. (nach 2 Jahren 1600 Kr.), die übrigen Praktikanten ein Adjutum von 1000 Kr. (nach 2 Jahren 1200 Kr.).

Nebstdem gebühren den Beamten, sofern sie in Prag wohnen, in die Pensionsbezüge nicht einrechenbare Wohnungsbeiträge, und zwar jenen

der VI.	Rangklasse	. . . . .	1400 Kr.,
der VII.	„	. . . . .	1200 „
der VIII.	„	. . . . .	1000 „
der IX.	„	. . . . .	800 „
der X.	„	. . . . .	640 „
der XI.	„	. . . . .	480 „

Der Status der Beamten und zwar:

1. der Konzeptbeamten, besteht aus der bereits erwähnten Anzahl von Magistratsräten und -Sekretären, aus 19 Magistratskommissaren (IX. Rangklasse), 20 Magistratskonzipisten (X. Rangklasse) und 7 Praktikanten;
2. jener der technischen Beamten zerfällt:
   a) in eine Ingenieurabteilung: 2 Bauräte in der VI., und 5 Bauräte in der VII. Rangklasse, 18 Oberingenieure (VIII.

Rangklasse), 16 Ingenieure (IX.), 16 Assistenten (X.) und 6 Eleven;

b) eine Geometerabteilung: 3 Ober-Geometer (VIII.), 3 Geometer (XI.) und 2 Assistenten (X.);

3. jener der Baubeamten besteht aus 13 Offizialen (teils IX., teils X.) aus 10 Akzessisten (XI.) und 3 Praktikanten;

4. der Status der Sanitätsbeamten, und zwar:
Ärzte: 1 Stadtphysikus (VII.), 25 Stadtbezirksärzte (X. bis VIII. Rangklasse);
Tierärzte: 7 Tierärzte (teils IX., teils X.), 4 Assistenten (XI.);
2 Chemiker, wovon der erste in der VIII., der zweite in der X. Rangklasse);

5. Buchhaltungs- und Kassabeamte: 1 städtischer Buchhaltungsdirektor (VI.), 6 Vorstände (VII.), 16 Oberbeamte (VIII.), 47 Adjunkten (IX.), 37 Offiziale (X.), 37 Akzessisten (XI.).

6. Kanzleibeamte: 6 Vorstände (Registratur, Expedit, Protokoll usw.) (VIII.), 39 Kanzleiadjunkte (IX.), 41 Offiziale (X.), 39 Akzessisten (XI. Rangklasse).

V. Allgemeines über den natürlichen Wirkungskreis. Die Lokalpolizei. Die Kompetenz des Magistrates in Lokalpolizeisachen. Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinde. Das autonome Verordnungsrecht.

I. Die Scheidung der kommunalen Aufgaben einerseits und jener des Staates und der zwischen Staat und Gemeinde stehenden territorialen Körperschaften anderseits beruhte nach dem Reichsgemeindegesetz von 1849 auf der Anerkennung eines „natürlichen Wirkungskreises" der Gemeinde, welcher alles umfassen sollte, was die Interessen der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist, und welcher nur mit Rücksicht auf das Gesamtwohl die notwendigen Beschränkungen durch das Gesetz erhält. Dieser Grundsatz ist in die Gemeindeordnung für Prag herübergenommen worden. Wenn auch dieser Satz in seiner Allgemeinheit erst in den speziellen Bestimmungen der Gemeindeordnung über die einzelnen, dem selbständigen Wirkungskreise angehörenden Angelegenheiten seine Ergänzung suchen muß, so ist er doch auch an und für sich nicht ohne Bedeutung, indem er, sowie der korre-

sponderende Grundsatz des Reichsgemeindegesetzes von 1862 die Quelle der in der Praxis des Reichsgerichtes und des Verwaltungsgerichtshofes rücksichtlich aller Gemeinden zur Geltung gebrachten Rechtsanschauung ist, daß die Gemeinde auch in Angelegenheiten, welche nicht ausdrücklich ihrem Wirkungskreise zugewiesen sind, sich betätigen kann, insoweit eben nicht ein Gesetz entgegensteht, daß ihr darum insbesondere auch das Recht der freien Meinungsäußerung und das Petitionsrecht zustehen, welche den Staatsbürgern durch die Verfassung gewährleistet sind.

Die Prager Gemeindeordnung unterscheidet innerhalb des natürlichen Wirkungskreises der Gemeinde die Verwaltung der „Gemeindeangelegenheiten" und die Verwaltung der Lokalpolizei. Zu den ersteren zählt sie die sich auf den Gemeindeverband beziehenden Angelegenheiten und die Verwaltung des Gemeindevermögens und des Gemeindegutes. Es erhellt, daß hier unter der Bezeichnung „Gemeindeangelegenheiten" speziell die Angelegenheiten der Gemeinde als körperschaftlichen Verbandes gemeint sind. Diese besorgt die Gemeinde selbständig durch die von ihr gewählten Organe und die denselben untergeordneten Ämter innerhalb der durch die Gemeindeordnung festgesetzten Grenzen.

Wir wenden uns dem zweiten der erwähnten Gebiete, der Lokalpolizei zu, speziell der Frage der Übertragung der (Lokal-) Polizeiverwaltung an die Gemeinde. Daraus, daß die prinzipielle Determinierung des natürlichen Wirkungskreises der Gemeinde in der Gemeindeordnung für Prag durchaus gleichlautend ist mit jener, welche das Reichsgemeindegesetz von 1849 enthält, ergibt sich, daß grundsätzlich die ganze Lokalpolizei in eben jenem Umfange, welchen sie nach dem Reichsgemeindegesetz hat, auch in Prag dem selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde angehöre. Es bedarf dies einer besonderen Hervorhebung, weil sich die Prager Gemeindeordnung selbst nicht mit hinreichender Klarheit darüber ausspricht, und weil die wirkliche Handhabung der Lokalpolizei nur zum Teil in Händen des städtischen Kommunalamtes, des Magistrates, liegt, zum anderen Teile aber einem staatlichen Organe, der Polizeidirektion, übertragen ist. Die Prager Gemeindeordnung scheidet von vornherein die Funktion der Lokalpolizeiverwaltung nach diesen Gesichtspunkten, indem sie den Angelegenheiten der Lokalpolizei, deren Besorgung der Gemeinde obliegt, jene Lokalpolizeianstalten gegenüberstellt, „welche im Interesse der Gemeinde von der Regierung geleitet werden". Die Aufzählung der der Gemeinde zugewiesenen Angelegenheiten zeigt, daß die Prager Gemeinde-

ordnung, gleich den anderen österreichischen Gemeindeordnungen unter Polizei nicht nur obrigkeitliche Funktionen, sondern auch Maßnahmen gemeinwirtschaftlicher Natur begreift. So werden unter den der Gemeinde zugewiesenen Lokalpolizeiangelegenheiten genannt: Die Sorge für Pflasterung und Erhaltung der Straßen, für Beleuchtung, für Erhaltung und Reinigung der Hauptabzugskanäle, für Erhaltung der städtischen Brücken, Brunnen, Wasserleitungen und sonstigen Anlagen, dann der öffentlichen Badeanstalten.

Von den eigentlichen Lokalpolizeigeschäften werden der Gemeinde zugewiesen: Die Reinlichkeitspolizei, die Gesundheits-, Feuer-, Markt-, Bau- und Straßenpolizei, die Aufsicht über die Gemarkungen, über Maß und Gewicht, die Fürsorge für die Approvisionierung, die polizeilichen Vorkehrungen zur Abwendung der die Sicherheit der Person oder des Eigentums durch Überschwemmung oder durch sonstige Elementarereignisse bedrohenden Gefahren. Die Gemeinde hat für die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten im Gebiete der Lokalpolizei erforderlichen Anstalten und Einrichtungen die nötigen Geldmittel aufzubringen, und ist für jede ihr in dieser Beziehung zur Last fallende Unterlassung verantwortlich. Hervorgehoben sei, daß in der obigen Aufzählung die Sicherheitspolizei nur insofern aufgenommen erscheint, als es sich um Abwehr der durch Elementarereignisse drohenden Gefahren handelt.

Eine genauere Bezeichnung jener Angelegenheiten der Lokalpolizei, welche staatlichen Organen, also der Polizeidirektion zufallen, ist in der Prager Gemeindeordnung nicht enthalten. Dagegen erscheinen in der einen Überblick des gesamten Wirkungskreises der Polizeidirektionen überhaupt enthaltenden Verordnung vom 10. Dezember 1850 Z. 6370 folgende dem Gebiete der Lokalpolizei angehörende Angelegenheiten angeführt: die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, die Handhabung der öffentlichen Ordnung, Einschreiten bei öffentlichen Kalamitäten, Feuersbrünsten, Überschwemmungen, Epidemien; Überwachung jener Gassen, Plätze und öffentlichen Orte, wo gewöhnlich oder aus speziellen Anlässen ein größerer Zusammenfluß von Menschen stattfindet; die Bewilligung zur Offenhaltung von Gasthauslokalitäten über die vorgeschriebene Sperrstunde; die Handhabung der Sittenpolizei und einzelner Gebiete der Gesindepolizei, sowie die Ausübung friedensrichterlicher Funktionen, im Falle sich Parteien zur Schlichtung ihrer Streitigkeiten an die Polizeidirektion wenden. Nebstdem bleibt aber nach ausdrücklicher Bestimmung der Prager Gemeindeordnung auch in jenen Gebieten der

Lokalpolizei, welche der Gemeinde überwiesen sind, der Regierung die Kontrolle und Einwirkung dort, wo sie eine solche erforderlich findet, vorbehalten.

Eine allerhöchste Entschließung vom 19. Januar 1866 intendierte eine Restringierung der Kompetenz der Polizeidirektionen in Lokalpolizeisachen; es sollte aus dem Wirkungskreise der Polizeidirektionen alles ausgeschieden werden, was als lokalpolizeiliche Funktion im Sinne des Reichsgemeindegesetzes von 1862 der Gemeinde ohne Gefährdung der höheren Staatsrücksichten überlassen werden kann. Tatsächlich wurde eine neue Abgrenzung des Wirkungskreises der Polizeidirektion und der Gemeinde getroffen (Kundmachung des Statthaltereipräsidiums vom 8. Februar 1868 LGBl. Nr. 5), nach welcher insbesondere die Sitten- und die Gesindepolizei durch die Gemeinden gehandhabt werden sollten. Diese neue Abgrenzung ist jedoch nicht zur wirklichen Ausführung gelangt.

Die Kosten der von der Regierung geleiteten Lokalpolizeianstalten hat die Gemeinde zu bestreiten; angewendet wird dieser Grundsatz der Prager Gemeindeordnung speziell auf die Kosten der Erhaltung der k. k. Sicherheitswache (der Jahresbeitrag der Gemeinde beträgt rund 125 000 Kr.).

II. Der Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinde wurde bereits oben (Abschnitt IV) gedacht. Hier ist im einzelnen noch folgendes zu erwähnen. Sieht man auf die Einrichtungen der anderen Gemeinden, so hätte man innerhalb des „übertragenen Wirkungskreises" der Statutargemeinden zwei Kategorien von Funktionen zu unterscheiden: zunächst solche, deren Besorgung auch auf dem Lande den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreise zugewiesen ist, und dann solche, die nur den mit eigenen Statuten versehenen Städten übertragen sind, während sie auf dem Lande von den staatlichen Verwaltungsbehörden, den Bezirkshauptmannschaften, versehen werden. Vom Standpunkt der Einrichtungen der Statutargemeinden selbst betrachtet, ist diese Unterscheidung nicht von großem Belang. Dagegen macht sich allerdings ein Unterschied bemerkbar zwischen der Besorgung der Geschäfte durch die Bezirkshauptmannschaft, und durch den Magistrat; während nämlich erstere in manchen Agenden durch die Mitwirkung lokaler Organe (d. i. jene der Gemeinde) entlastet werden, müssen in der Stadt, wo die politische Behörde selbst ein Kommunalamt ist, alle Geschäfte von dieser selbst geführt werden.

Allerdings hat anderseits der Prager Magistrat die Geschäfte der politischen Verwaltung doch nicht in jenem vollen Umfange zu besorgen, wie die Bezirkshauptmannschaften. Es wiederholt sich in diesem Gebiete dasjenige, was wir im Gebiete der Lokalpolizeiverwaltung beobachtet haben: prinzipiell sind die Geschäfte der politischen Verwaltung dem Kommunalamte, d. i. dem Magistrate übertragen, dabei ist jedoch die Besorgung derselben zwischen Magistrat und Polizeidirektion geteilt. Dem Magistrate kommt die politische Verwaltung mit Ausschluß der nachstehenden, der Polizeidirektion zugewiesenen Angelegenheiten zu: der Staatspolizei im engeren Sinne, des Meldungs- und Paßwesens, der Vereins-, Versammlungs-, Preß- und Theater-Angelegenheiten, der Aufsicht rücksichtlich der Verfertigung und des Tragens verbotener Waffen, sowie rücksichtlich der Schänken, Gast- und Einkehrhäuser, und der öffentlichen Versammlungs- und Belustigungsorte.

In den Wirkungskreis des Magistrates gehören sonach insbesondere: die Gewerbeangelegenheiten, die Wassersachen, die konfessionellen Angelegenheiten, das Konskriptions- und Rekrutierungsgeschäft, die Angelegenheiten der Militäreinquartierung und der Vorspannsleistung, Militärtaxen, Heimatsangelegenheiten, die Geschäfte der Volkszählung, Angelegenheiten der Matriken, Sanitätsangelegenheiten.

Der Gemeinde obliegt insbesondere auch die Einhebung und Abfuhr der direkten Steuern.

Die Kosten der Besorgung der ihr zugewiesenen staatlichen Geschäfte hat die Gemeinde selbst zu tragen; gegenwärtig ist eine parlamentarische Aktion im Zuge, um den Statutargemeinden den Ersatz dieser Kosten aus Staatsmitteln zu sichern.

III. Für die Kommunalverwaltung sind im allgemeinen die Staatsgesetze maßgebend. Auch dann, wenn die Gemeinde Prag von der Geltung einzelner allgemeiner Landesgesetze ausgenommen ist, tritt darum noch nicht das Recht der autonomen Regelung der betreffenden Angelegenheiten ein, sondern es kann zunächst die Regelung durch ein besonderes Landesgesetz erfolgen. So gilt beispielsweise für Prag zwar nicht die allgemeine Bauordnung für das Königreich Böhmen, die Baupolizei ist jedoch für Prag durch ein besonderes Landesgesetz geregelt.

Zu allgemeinen Anordnungen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist jedoch die Gemeinde in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises in der Regel berechtigt. Im Gebiete der wirtschaftlichen Verwaltung erläßt sie sohin genauere Instruktionen im Rahmen der Bestimmungen der Gemeindeordnung. Über das autonome Verordnungs-

recht im Gebiete der Lokalpolizei ist folgendes zu bemerken. Das Reichsgemeindegesetz von 1849, dessen prinzipielle Auffassung des Gemeinderechts auch auf die Prager Gemeindeordnung von Einfluß war, enthält über das Polizeiverordnungsrecht der Gemeinde nicht so klare Bestimmungen wie die jetzt geltende böhmische Gemeindeordnung von 1864. Wenn dort von Maßregeln und Verfügungen die Rede ist, welche der Bürgermeister zur Handhabung der Lokalpolizei trifft, so könnte es zunächst zweifelhaft erscheinen, ob hier unter Verfügung allgemeine Anordnungen gemeint seien; allein dafür, daß dem so sei, spricht die weitere Bestimmung des Gesetzes, welche von der Übertretung solcher Verfügungen handelt. Auch die Prager Gemeindeordnung spricht in § 143 von Übertretungen der zur Handhabung der Lokalpolizei getroffenen Maßregeln und Verfügungen, und im Zusammenhalten mit § 82, welcher die Pflicht zur Befolgung der von der Gemeinde innerhalb des ihr gesetzlich zustehenden Wirkungskreises getroffenen Anordnungen statuiert, ergibt sich hier zweifellos, daß damit das Verordnungsrecht der Gemeinde normiert werden wollte. Danach gilt also für Prag derselbe Grundsatz, welchen die böhmische Gemeindeordnung vom Jahre 1864 enthält, nämlich, daß die Gemeindevertretung innerhalb der bestehenden Gesetze ortspolizeiliche, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften erlassen kann. Ein Unterschied besteht allerdings rücksichtlich der Strafsanktion. Diese muß nach der allgemeinen Gemeindeordnung in der einzelnen Polizeiordnung ausgesprochen werden, während die Prager Gemeindeordnung diesfalls schon selbst eine allgemeine Bestimmung trifft. Die in der Gemeindeordnung von 1864 enthaltene Einschränkung, wonach das Polizeiverordnungsrecht der Gemeinde nur insoweit platzgreift, als nicht die Handhabung der Ortspolizei landesfürstlichen Organen zugewiesen ist, trifft auch für die Gemeinde Prag zu.

Mitunter ist der Gemeinde das Erlassen von Polizeiverordnungen über gewisse Angelegenheiten geradezu zur Pflicht gemacht. So obliegt ihr, Handlungen und Unterlassungen, welche nach den örtlichen Verhältnissen leicht eine Feuersbrunst veranlassen können und nicht schon durch das Strafgesetz oder politische Verordnungen untersagt sind, durch besondere im Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu verbieten.

Allerdings ha
politiſchen P
wie die B
dasjenige
haben:
Komm
Beſe
De
n
(

Graz[1].

---

[1] Die Verfaſſung der Abhandlung über Graz hat eine Perſönlichkeit übernommen, welche mit den obwaltenden Verhältniſſen vollkommen vertraut iſt, aber den Wunſch ausdrückte, ungenannt zu bleiben. Von Anbeginn der Arbeit mit dem Verfaſſer in ſteter Fühlung hinſichtlich derſelben, übernehme ich die dem Autor üblicherweiſe treffende Verantwortlichkeit vor den Leſern.

Graz. Prof. Dr. E. Miſchler.

Die Stadt Graz mit einer Bevölkerungsziffer von 144 000 Einwohnern[1] bedeckt ein verhältnismäßig sehr weit ausgedehntes Gebiet, dessen Umfang seit Jahrzehnten sich nahezu gleichgeblieben ist. Der Gedanke einer Einbeziehung der Nachbargemeinden oder von Teilen derselben zu einem „Groß-Graz" wurde zu Beginn der Neunziger Jahre im Zusammenhange mit der Neuanlegung der Grundbücher in, wie es schien, ziemlich ernsthafte Erwägung gezogen, und auch die Regierung zeigte sich diesem Projekte nicht abgeneigt. Verschiedene Varianten über die Ausdehnung der Eingemeindung wurden erwogen, aber zu eigentlichen Vereinbarungen mit den Umgebungsgemeinden kam es nicht, und so verschwand schließlich die Frage wieder aus dem Gesichtsfelde der öffentlichen Diskussion. Bei dem größtenteils rein ländlichen Charakter, den diese Umgebungsgemeinden tragen, hatte allerdings die Stadt an einer sofortigen Realisierung des Projektes kein vitales Interesse; sie besorgte vielleicht mit Recht das Auftauchen kostspieliger Wünsche nach Kanalisierung, deren diese angrenzenden Gemeinden heute zum Teile noch vollständig entbehren, nach besserer Beleuchtung, Vermehrung der Sicherheitsorgane u. dgl., Forderungen, die mit der Steuerleistung dieser Nachbarorte nicht in Einklang zu bringen wären; und diese letzteren fanden wiederum die ihnen hieraus erwachsenden Vorteile recht fraglich im Verhältnis zur Verteuerung der Lebensmittel infolge der Verzehrungssteuer, wie dies vom Standpunkte der industriellen Unternehmungen, die sich im Westen und Süden der Stadt hart an der Pomörialgrenze vorfinden und zum Teile ihren Betrieb erst im Laufe der letzteren Zeit außerhalb des Stadtgebietes hinausverlegt haben, gewiß begreiflich erscheint. Die Entwicklung des Verkehrswesens, der von der Stadtgemeinde selbst begünstigte Ausbau des Tramwaynetzes in die Vororte hat nun das wirtschaftliche Band zwischen Stadt und Vorstadt trotz der Linien-

[1] Berechnete Bevölkerungszahl für Mitte des Jahres 1905 (ohne Garnison). Nach der Volkszählung vom Jahre 1900 ergab sich eine anwesende Zivilbevölkerung von 138 080 Köpfen (dazu Militär 5165).

schranken nur noch fester geschlungen und dadurch, daß sich die Vorstadtbewohner bis zu einem gewissen Grade der Vorteile der Stadt erfreuen, ohne ihre Lasten mitzutragen, Verhältnisse geschaffen, welche sich für die Stadt in unangenehmer und finanziell empfindlicher Weise bemerkbar machen[1].

Graz kann auf den Namen einer Industriestadt keinen Anspruch machen, wenn auch einzelne Industriezweige, und zwar vornehmlich die Eisenbranche, begünstigt durch die Nähe des steirischen Eisens und der steirischen Kohle, über bedeutende Etablissements verfügen. Einer nur vorübergehenden Blütezeit erfreute sich die Fahrradindustrie, die, einst im großen Stile betrieben, heute nur auf wenige Erzeugungsstätten mit erheblich reduzierter Arbeiterzahl beschränkt ist. Auch zu einem Handelszentrum fehlen der Stadt die natürlichen Bedingungen; wohl aber genießt sie seit jeher dank ihrer schönen, wald- und bergumkränzten Lage den Ruf eines angenehmen, gesunden und verhältnismäßig auch noch billigen Aufenthaltes, ein Ruf, dem sie die Niederlassung einer großen Anzahl von Pensionären aus dem Beamten- und Militärstande verdankt, wenngleich sie von dem für andere Städte der Alpenländer so wichtigen Fremdenstrome, als an den östlichsten Ausläufern der Alpen gelegen, kaum mehr berührt wird. Der Schwerpunkt ihres Wohlstandes liegt im Gewerbe und im Hausbesitze. Einen seiner Zahl und Stellung nach bedeutsamen sozialen Faktor bildet die Beamtenschaft und der Lehrstand. Einen auch für das kommunale Leben wichtigen Einfluß erlangte die organisierte Arbeiterschaft, die hier einen besonders ergiebigen Boden fand und die außer den mit wenigen Ausnahmen im sozialdemokratischen Lager stehenden Hilfsarbeitern der Fabriken und des Handwerks ihre Vertreter auch unter den im Solde der Stadtgemeinde stehenden Arbeitern und Bediensteten hat.

In bezug auf die Heimatsangehörigkeit trat seit der Wirksamkeit der Heimatsgesetznovelle, d. i. also seit dem Jahre 1901, ein bedeutsamer Umschwung ein, indem in der Zeit bis 1. Juli 1905 nicht weniger als 29 242 Personen kraft Gesetzes in den Gemeindeverband der Stadt aufgenommen wurden, von denen 5802, also 1/5 auch bereits die öffent-

[1] Hierher gehört der mit dem Ausbaue der Vorortelinien in direktem Zusammenhange stehende Rückgang des Mautgefälles und der seither faktisch zu beobachtende Ausfall an Verzehrungssteuer. Auch der von den Linien des Stadtplanes bis vor kurzem ganz unabhängige Ausbau der Vororte, der bei seinerzeitiger Vereinigung neuerliche Einlösungen zur Folge haben wird, ist hier zu erwähnen.

liche Armenpflege in Anspruch nahmen[1]. Auch die Bewerbung um das Bürgerrecht, dessen Verleihung in das Ermessen der Gemeindevertretung gestellt ist, ist eine ziemlich rege, ein Umstand, der den Gemeinderat bestimmen mußte, im Interesse des Fonds, aus dessen Mitteln die Bürger auf Versorgung Anspruch haben, die Bürgerrechtstaxe von bisher 40 Kr. auf 100 Kr. zu erhöhen. Im übrigen gewährt der Besitz des Bürgerrechtes auch ein bevorzugtes Gemeindewahlrecht.

Der heutige Verwaltungsorganismus der Stadt basiert auf der Gemeindeordnung vom 8. Dezember 1869, die an die Stelle des provisorischen Gemeindestatutes vom 27. April 1850 getreten ist und die Verwaltung der Stadtgemeinde zwei Korporationen zuweist, dem aus 48 (früher 30) Mitgliedern bestehenden Gemeinderate und dem aus Gemeinderatsmitgliedern und Beamten zusammengesetzten Stadtrate[2]. Für die Abgrenzung der beiderseitigen Kompetenzen ist natürlich die für die österreichische Gemeindeverfassung grundlegende Unterscheidung zwischen dem selbständigen (eigenen) und dem übertragenen Wirkungskreise mit bestimmend[3]. „Der Gemeinderat ist in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende Organ", sagt das Gesetz und weist damit dem Gemeinderate eigentlich das Gebiet des selbständigen Wirkungskreises zu, um an späterer Stelle die dem Gemeinderate vorbehaltenen Agenden taxativ aufzuzählen; dieselben betreffen vornehmlich alle Angelegenheiten der Ämterorganisation, die Ernennung und Entlassung der städtischen Beamten, die Verfügung über das Gemeindevermögen,

---

[1] Hiebei ist nur die offene Armenpflege, also vorwiegend die Geldunterstützung in Betracht gezogen; mit Einschluß der Personen, welche im städtischen Kranken- und Siechenhause unentgeltliche Behandlung bezw. Versorgung genossen, sind es deren 7398.

[2] Das Gesetz sagt: „Stadtrat (Magistrat)." Die Nomenklatur ist da ziemlich verworren; anderwärts, wie z. B. in Wien, besteht ein begrifflicher Unterschied zwischen Stadtrat und Magistrat. Hier führt auch jeder einzelne Abteilungschef den offiziellen Titel „Stadtrat".

[3] Eine absolut scharfe Grenze zwischen den beiden Agendenkreisen läßt sich nicht ziehen. Auch der übertragene Wirkungskreis ist in den einzelnen Städten ein verschiedener; Agenden, die in einigen autonomen Gemeinden kraft Gesetzes als der Gemeinde „übertragen" bezeichnet sind, werden in anderen Gemeinden vom Staate besorgt; so die Steuereinhebung, welche im Grazer Gemeindestatute ausdrücklich als zum übertragenen Wirkungskreise gehörig bezeichnet wird.

das Gemeindebesteuerungsrecht und die Darlehensaufnahme[1]. In das Gebiet des übertragenen Wirkungskreises greift die Tätigkeit der Gemeindevertretung nur über, insofern ihr (als Plenum) die Kontrolle hinsichtlich der gesamten Geschäftsführung der städtischen Ämter zusteht. Diese überwachende Tätigkeit äußert sich hauptsächlich in einer durch Interpellationen u. dgl. geübten Kritik. Angriffe gegen einzelne Ämter oder Personen sind nichts seltenes.

Der Stadtrat als Kollegialbehörde (Stadtratsgremium) ist in den dem Gemeinderate vorbehaltenen Agenden das vorberatende (antragstellende) sowie das durchführende, vollziehende Organ; er versieht weiter die Geschäfte der politischen Verwaltung I. Instanz (der k. k. Bezirkshauptmannschaft auf dem Lande); ihm obliegt die Handhabung der Lokalpolizei mit den verschiedenen, nach dem Statute hinzugehörigen Verwaltungszweigen (Straßenpolizei, Lebensmittel-, Gesinde-, Feuerpolizei usw.); in dieser Eigenschaft ist er berechtigt, Verfügungen mit einer Strafsanktion bis zu 200 Kr. (bezw. 40 Tagen Arrest) zu erlassen; er übt auch im Übertretungsfalle das polizeiliche Strafrecht aus[2]. Dem Stadtrat ist weiter durch positive Rechtsbestimmung die Ernennung der städtischen Diener übertragen.

Schule und Armenwesen sind aus der unmittelbaren Administration der Gemeinde bezw. des Gemeinderates und Stadtrates ausgeschaltet und sind selbständigen Korporationen (dem Stadtschulrate und der Armenoberdirektion) unterstellt, in welchen die Gemeinde als solche nur durch Delegierte vertreten ist. Dem Gemeinderate steht in diesen beiden Ver-

[1] Dazu kommen die in Bausachen der Kompetenz des Gemeinderates zugewiesenen Fälle (Grundwidmungen, Baulinienfestsetzung usw.). Auch die Aufnahme in den Gemeindeverband ist dem Gemeinderate vorbehalten. Der Stadtrat neigte anfänglich der Ansicht zu, daß die kraft gesetzlichen Rechtsanspruches (Ersitzung) eintretende Aufnahme nach der Heimatsgesetznovelle dem Stadtrate zufalle; die Oberbehörde bestand jedoch auf der Entscheidung aller dieser Gesuche durch den Gemeinderat, der sich dann auch seither in jeder seiner geheimen Sitzungen mit einer großen Anzahl solcher Ansuchen zu beschäftigen hat. Die vielfachen Unklarheiten des Gesetzes, das man nicht mit Unrecht als Schleudergesetz bezeichnet hat, gaben auch zu einer stattlichen Menge von Rekursen Anlaß.

[2] Eine seit etwa Jahresfrist durchgeführte Klassifizierung der beim Stadtrate einlangenden Geschäftsstücke nach der Zugehörigkeit derselben zum selbständigen oder zum übertragenen Wirkungskreise ergab für das Jahr 1903 65,3 % Geschäftsstücke der letzteren und 34,7 % solche der ersteren Kategorie; es soll hiermit ein ungefährer Schlüssel für die Belastung der Stadt aus dem übertragenen Wirkungskreise und für die Höhe der diesbezüglich angestrebten Entschädigung aus Staatsmitteln gewonnen werden.

waltungszweigen, die in finanzieller Beziehung ganz besondere Anforderungen an die Gemeinde stellen — der Zuschuß der Gemeinde für die sachlichen Erfordernisse der Volksschule ist für 1905 präliminiert mit 246000 Kr., jener für den Armenfond mit 454000 Kr. — nur ein Geldbewilligungsrecht zu und auch dies nur mit der Wirkung, daß im Falle der Versagung der beanspruchten Mittel das Entscheidungsrecht der höheren Instanz (Landesschulrat, Landesausschuß) eintritt. Anderseits wird an dem Grundsatze festgehalten, alle, selbst die nebensächlichsten, nur irgendwie mit einer Geldausgabe verbundenen Dinge dem Gemeinderate zur Entscheidung vorzulegen, häufig genug Dinge, deren Bedeutungslosigkeit zu dem aufgebotenen Apparate und dem Zeitaufwande in einem mitunter geradezu komischen Mißverhältnisse steht[1].

Im Stadtrate ist der Gemeinderat durch den Bürgermeister als Vorsitzenden, die beiden Bürgermeisterstellvertreter und fünf Mitglieder vertreten, deren Amt ein unbesoldetes Ehrenamt ist. Weiter gehören dem Stadtrate die Vorstände der einzelnen Amtsabteilungen des Stadtrates (die besoldeten Stadträte, dermalen 10 an der Zahl) an; der Vorstand der Sanitätsabteilung (Stadtphysiker) und des Stadtbauamtes wohnen den Sitzungen, die wöchentlich in der Regel einmal stattfinden, mit beratender Stimme bei. Das dermalige Überwiegen des Beamtenelementes gab den Anlaß, um in den Entwurf der neuen Gemeindeordnung die Bestimmung aufzunehmen, daß der Stadtrat durch eine gleichgroße Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern und angestellten Beamten gebildet zu werden hat. Auch soll nach diesem Entwurfe dem Vertreter des Sanitäts- und des technischen Amtes das Stimmrecht zukommen[2].

---

[1] Von dem Rechte des Gemeinderates zur Überweisung von Geschäften an den Stadtrat ist nur im geringen Umfange Gebrauch gemacht worden. Abschreibungen geringfügiger Beträge, Übertragungen von Obstverkaufs- oder Fleischständen, Ansuchen um Fahrradreparaturen u. dgl. beschäftigen den Gemeinderat. Anderseits werden finanziell sehr einschneidende Beschlüsse einzelnen Ausschüssen überlassen. — Auch Beschlüssen rein provisorischen Charakters, deren Gültigkeit erst von einem später zu fassenden Beschlusse abhängig gemacht wird, begegnet man nicht selten; so ist es bis in die letztere Zeit Usus gewesen, über die zahlreichen Subventionsansuchen von Vereinen von Fall zu Fall zu beschließen, vorbehaltlich der Genehmigung oder Verweigerung anläßlich der Festsetzung des Jahresbudgets.

[2] Aus dem Plenum des Gemeinderates werden mitunter Stimmen laut, die sich gegen ein zu selbständiges, wenn nicht gar eigenmächtiges Vorgehen des Stadtrates richten; es wird gesagt, daß der Stadtrat Beschlüsse des Gemeinderates, die ihm nicht konvenieren, nicht durchführe, daß er Initiativanträge des Gemeinderates

Allerdings hat anderseits der Prager Magistrat die Geschäfte der politischen Verwaltung doch nicht in jenem vollen Umfange zu besorgen, wie die Bezirkshauptmannschaften. Es wiederholt sich in diesem Gebiete dasjenige, was wir im Gebiete der Lokalpolizeiverwaltung beobachtet haben: prinzipiell sind die Geschäfte der politischen Verwaltung dem Kommunalamte, d. i. dem Magistrate übertragen, dabei ist jedoch die Besorgung derselben zwischen Magistrat und Polizeidirektion geteilt. Dem Magistrate kommt die politische Verwaltung mit Ausschluß der nachstehenden, der Polizeidirektion zugewiesenen Angelegenheiten zu: der Staatspolizei im engeren Sinne, des Meldungs- und Paßwesens, der Vereins-, Versammlungs-, Preß- und Theater-Angelegenheiten, der Aufsicht rücksichtlich der Verfertigung und des Tragens verbotener Waffen, sowie rücksichtlich der Schänken, Gast- und Einkehrhäuser, und der öffentlichen Versammlungs- und Belustigungsorte.

In den Wirkungskreis des Magistrates gehören sonach insbesondere: die Gewerbeangelegenheiten, die Wassersachen, die konfessionellen Angelegenheiten, das Konskriptions- und Rekrutierungsgeschäft, die Angelegenheiten der Militäreinquartierung und der Vorspannsleistung, Militärtaxen, Heimatsangelegenheiten, die Geschäfte der Volkszählung, Angelegenheiten der Matriken, Sanitätsangelegenheiten.

Der Gemeinde obliegt insbesondere auch die Einhebung und Abfuhr der direkten Steuern.

Die Kosten der Besorgung der ihr zugewiesenen staatlichen Geschäfte hat die Gemeinde selbst zu tragen; gegenwärtig ist eine parlamentarische Aktion im Zuge, um den Statutargemeinden den Ersatz dieser Kosten aus Staatsmitteln zu sichern.

III. Für die Kommunalverwaltung sind im allgemeinen die Staatsgesetze maßgebend. Auch dann, wenn die Gemeinde Prag von der Geltung einzelner allgemeiner Landesgesetze ausgenommen ist, tritt darum noch nicht das Recht der autonomen Regelung der betreffenden Angelegenheiten ein, sondern es kann zunächst die Regelung durch ein besonderes Landesgesetz erfolgen. So gilt beispielsweise für Prag zwar nicht die allgemeine Bauordnung für das Königreich Böhmen, die Baupolizei ist jedoch für Prag durch ein besonderes Landesgesetz geregelt.

Zu allgemeinen Anordnungen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist jedoch die Gemeinde in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises in der Regel berechtigt. Im Gebiete der wirtschaftlichen Verwaltung erläßt sie sohin genauere Instruktionen im Rahmen der Bestimmungen der Gemeindeordnung. Über das autonome Verordnungs-

recht im Gebiete der Lokalpolizei ist folgendes zu bemerken. Das Reichsgemeindegesetz von 1849, dessen prinzipielle Auffassung des Gemeinderechts auch auf die Prager Gemeindeordnung von Einfluß war, enthält über das Polizeiverordnungsrecht der Gemeinde nicht so klare Bestimmungen wie die jetzt geltende böhmische Gemeindeordnung von 1864. Wenn dort von Maßregeln und Verfügungen die Rede ist, welche der Bürgermeister zur Handhabung der Lokalpolizei trifft, so könnte es zunächst zweifelhaft erscheinen, ob hier unter Verfügung allgemeine Anordnungen gemeint seien; allein dafür, daß dem so sei, spricht die weitere Bestimmung des Gesetzes, welche von der Übertretung solcher Verfügungen handelt. Auch die Prager Gemeindeordnung spricht in § 143 von Übertretungen der zur Handhabung der Lokalpolizei getroffenen Maßregeln und Verfügungen, und im Zusammenhalten mit § 32, welcher die Pflicht zur Befolgung der von der Gemeinde innerhalb des ihr gesetzlich zustehenden Wirkungskreises getroffenen Anordnungen statuiert, ergibt sich hier zweifellos, daß damit das Verordnungsrecht der Gemeinde normiert werden wollte. Danach gilt also für Prag derselbe Grundsatz, welchen die böhmische Gemeindeordnung vom Jahre 1864 enthält, nämlich, daß die Gemeindevertretung innerhalb der bestehenden Gesetze ortspolizeiliche, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften erlassen kann. Ein Unterschied besteht allerdings rücksichtlich der Strafsanktion. Diese muß nach der allgemeinen Gemeindeordnung in der einzelnen Polizeiordnung ausgesprochen werden, während die Prager Gemeindeordnung diesfalls schon selbst eine allgemeine Bestimmung trifft. Die in der Gemeindeordnung von 1864 enthaltene Einschränkung, wonach das Polizeiverordnungsrecht der Gemeinde nur insoweit platzgreift, als nicht die Handhabung der Ortspolizei landesfürstlichen Organen zugewiesen ist, trifft auch für die Gemeinde Prag zu.

Mitunter ist der Gemeinde das Erlassen von Polizeiverordnungen über gewisse Angelegenheiten geradezu zur Pflicht gemacht. So obliegt ihr, Handlungen und Unterlassungen, welche nach den örtlichen Verhältnissen leicht eine Feuersbrunst veranlassen können und nicht schon durch das Strafgesetz oder politische Verordnungen untersagt sind, durch besondere im Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu verbieten.

Graz[1].

---

[1] Die Verfaſſung der Abhandlung über Graz hat eine Perſönlichkeit übernommen, welche mit den obwaltenden Verhältniſſen vollkommen vertraut iſt, aber den Wunſch ausdrückte, ungenannt zu bleiben. Von Anbeginn der Arbeit mit dem Verfaſſer in ſteter Fühlung hinſichtlich derſelben, übernehme ich die dem Autor üblicherweiſe treffende Verantwortlichkeit vor den Leſern.

Graz. Prof. Dr. E. Miſchler.

Die Stadt Graz mit einer Bevölkerungsziffer von 144 000 Einwohnern[1] bedeckt ein verhältnismäßig sehr weit ausgedehntes Gebiet, dessen Umfang seit Jahrzehnten sich nahezu gleichgeblieben ist. Der Gedanke einer Einbeziehung der Nachbargemeinden oder von Teilen derselben zu einem „Groß-Graz" wurde zu Beginn der Neunziger Jahre im Zusammenhange mit der Neuanlegung der Grundbücher in, wie es schien, ziemlich ernsthafte Erwägung gezogen, und auch die Regierung zeigte sich diesem Projekte nicht abgeneigt. Verschiedene Varianten über die Ausdehnung der Eingemeindung wurden erwogen, aber zu eigentlichen Vereinbarungen mit den Umgebungsgemeinden kam es nicht, und so verschwand schließlich die Frage wieder aus dem Gesichtsfelde der öffentlichen Diskussion. Bei dem größtenteils rein ländlichen Charakter, den diese Umgebungsgemeinden tragen, hatte allerdings die Stadt an einer sofortigen Realisierung des Projektes kein vitales Interesse; sie besorgte vielleicht mit Recht das Auftauchen kostspieliger Wünsche nach Kanalisierung, deren diese angrenzenden Gemeinden heute zum Teile noch vollständig entbehren, nach besserer Beleuchtung, Vermehrung der Sicherheitsorgane u. dgl., Forderungen, die mit der Steuerleistung dieser Nachbarorte nicht in Einklang zu bringen wären; und diese letzteren fanden wiederum die ihnen hieraus erwachsenden Vorteile recht fraglich im Verhältnis zur Verteuerung der Lebensmittel infolge der Verzehrungssteuer, wie dies vom Standpunkte der industriellen Unternehmungen, die sich im Westen und Süden der Stadt hart an der Pomörialgrenze vorfinden und zum Teile ihren Betrieb erst im Laufe der letzteren Zeit außerhalb des Stadtgebietes hinausverlegt haben, gewiß begreiflich erscheint. Die Entwicklung des Verkehrswesens, der von der Stadtgemeinde selbst begünstigte Ausbau des Tramwaynetzes in die Vororte hat nun das wirtschaftliche Band zwischen Stadt und Vorstadt trotz der Linien-

[1] Berechnete Bevölkerungszahl für Mitte des Jahres 1905 (ohne Garnison). Nach der Volkszählung vom Jahre 1900 ergab sich eine anwesende Zivilbevölkerung von 138 080 Köpfen (dazu Militär 5165).

schranken nur noch fester geschlungen und dadurch, daß sich die Vorstadtbewohner bis zu einem gewissen Grade der Vorteile der Stadt erfreuen, ohne ihre Lasten mitzutragen, Verhältnisse geschaffen, welche sich für die Stadt in unangenehmer und finanziell empfindlicher Weise bemerkbar machen[1].

Graz kann auf den Namen einer Industriestadt keinen Anspruch machen, wenn auch einzelne Industriezweige, und zwar vornehmlich die Eisenbranche, begünstigt durch die Nähe des steirischen Eisens und der steirischen Kohle, über bedeutende Etablissements verfügen. Einer nur vorübergehenden Blütezeit erfreute sich die Fahrradindustrie, die, einst im großen Stile betrieben, heute nur auf wenige Erzeugungsstätten mit erheblich reduzierter Arbeiterzahl beschränkt ist. Auch zu einem Handelszentrum fehlen der Stadt die natürlichen Bedingungen; wohl aber genießt sie seit jeher dank ihrer schönen, wald- und bergumkränzten Lage den Ruf eines angenehmen, gesunden und verhältnismäßig auch noch billigen Aufenthaltes, ein Ruf, dem sie die Niederlassung einer großen Anzahl von Pensionären aus dem Beamten- und Militärstande verdankt, wenngleich sie von dem für andere Städte der Alpenländer so wichtigen Fremdenstrome, als an den östlichsten Ausläufern der Alpen gelegen, kaum mehr berührt wird. Der Schwerpunkt ihres Wohlstandes liegt im Gewerbe und im Hausbesitze. Einen seiner Zahl und Stellung nach bedeutsamen sozialen Faktor bildet die Beamtenschaft und der Lehrstand. Einen auch für das kommunale Leben wichtigen Einfluß erlangte die organisierte Arbeiterschaft, die hier einen besonders ergiebigen Boden fand und die außer den mit wenigen Ausnahmen im sozialdemokratischen Lager stehenden Hilfsarbeitern der Fabriken und des Handwerks ihre Vertreter auch unter den im Solde der Stadtgemeinde stehenden Arbeitern und Bediensteten hat.

In bezug auf die Heimatsangehörigkeit trat seit der Wirksamkeit der Heimatsgesetznovelle, d. i. also seit dem Jahre 1901, ein bedeutsamer Umschwung ein, indem in der Zeit bis 1. Juli 1905 nicht weniger als 29 242 Personen kraft Gesetzes in den Gemeindeverband der Stadt aufgenommen wurden, von denen 5802, also 1/5 auch bereits die öffent-

[1] Hierher gehört der mit dem Ausbaue der Vorortelinien in direktem Zusammenhange stehende Rückgang des Mautgefälles und der seither faktisch zu beobachtende Ausfall an Verzehrungssteuer. Auch der von den Linien des Stadtplanes bis vor kurzem ganz unabhängige Ausbau der Vororte, der bei seinerzeitiger Vereinigung neuerliche Einlösungen zur Folge haben wird, ist hier zu erwähnen.

liche Armenpflege in Anspruch nahmen[1]. Auch die Bewerbung um das Bürgerrecht, dessen Verleihung in das Ermessen der Gemeindevertretung gestellt ist, ist eine ziemlich rege, ein Umstand, der den Gemeinderat bestimmen mußte, im Interesse des Fonds, aus dessen Mitteln die Bürger auf Versorgung Anspruch haben, die Bürgerrechtstaxe von bisher 40 Kr. auf 100 Kr. zu erhöhen. Im übrigen gewährt der Besitz des Bürgerrechtes auch ein bevorzugtes Gemeindewahlrecht.

Der heutige Verwaltungsorganismus der Stadt basiert auf der Gemeindeordnung vom 8. Dezember 1869, die an die Stelle des provisorischen Gemeindestatutes vom 27. April 1850 getreten ist und die Verwaltung der Stadtgemeinde zwei Korporationen zuweist, dem aus 48 (früher 30) Mitgliedern bestehenden Gemeinderate und dem aus Gemeinderatsmitgliedern und Beamten zusammengesetzten Stadtrate[2]. Für die Abgrenzung der beiderseitigen Kompetenzen ist natürlich die für die österreichische Gemeindeverfassung grundlegende Unterscheidung zwischen dem selbständigen (eigenen) und dem übertragenen Wirkungskreise mit bestimmend[3]. „Der Gemeinderat ist in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende Organ", sagt das Gesetz und weist damit dem Gemeinderate eigentlich das Gebiet des selbständigen Wirkungskreises zu, um an späterer Stelle die dem Gemeinderate vorbehaltenen Agenden taxativ aufzuzählen; dieselben betreffen vornehmlich alle Angelegenheiten der Ämterorganisation, die Ernennung und Entlassung der städtischen Beamten, die Verfügung über das Gemeindevermögen,

---

[1] Hiebei ist nur die offene Armenpflege, also vorwiegend die Geldunterstützung in Betracht gezogen; mit Einschluß der Personen, welche im städtischen Kranken- und Siechenhause unentgeltliche Behandlung bezw. Versorgung genossen, sind es deren 7398.

[2] Das Gesetz sagt: „Stadtrat (Magistrat)." Die Nomenklatur ist da ziemlich verworren; anderwärts, wie z. B. in Wien, besteht ein begrifflicher Unterschied zwischen Stadtrat und Magistrat. Hier führt auch jeder einzelne Abteilungschef den offiziellen Titel „Stadtrat".

[3] Eine absolut scharfe Grenze zwischen den beiden Agendenkreisen läßt sich nicht ziehen. Auch der übertragene Wirkungskreis ist in den einzelnen Städten ein verschiedener; Agenden, die in einigen autonomen Gemeinden kraft Gesetzes als der Gemeinde „übertragen" bezeichnet sind, werden in anderen Gemeinden vom Staate besorgt; so die Steuereinhebung, welche im Grazer Gemeindestatute ausdrücklich als zum übertragenen Wirkungskreise gehörig bezeichnet wird.

das Gemeindebesteuerungsrecht und die Darlehensaufnahme[1]. In das Gebiet des übertragenen Wirkungskreises greift die Tätigkeit der Gemeindevertretung nur über, insofern ihr (als Plenum) die Kontrolle hinsichtlich der gesamten Geschäftsführung der städtischen Ämter zusteht. Diese überwachende Tätigkeit äußert sich hauptsächlich in einer durch Interpellationen u. dgl. geübten Kritik. Angriffe gegen einzelne Ämter oder Personen sind nichts seltenes.

Der Stadtrat als Kollegialbehörde (Stadtratsgremium) ist in den dem Gemeinderate vorbehaltenen Agenden das vorberatende (antragstellende) sowie das durchführende, vollziehende Organ; er versieht weiter die Geschäfte der politischen Verwaltung I. Instanz (der k. k. Bezirkshauptmannschaft auf dem Lande); ihm obliegt die Handhabung der Lokalpolizei mit den verschiedenen, nach dem Statute hinzugehörigen Verwaltungszweigen (Straßenpolizei, Lebensmittel-, Gesinde-, Feuerpolizei usw.); in dieser Eigenschaft ist er berechtigt, Verfügungen mit einer Strafsanktion bis zu 200 Kr. (bezw. 40 Tagen Arrest) zu erlassen; er übt auch im Übertretungsfalle das polizeiliche Strafrecht aus[2]. Dem Stadtrat ist weiter durch positive Rechtsbestimmung die Ernennung der städtischen Diener übertragen.

Schule und Armenwesen sind aus der unmittelbaren Administration der Gemeinde bezw. des Gemeinderates und Stadtrates ausgeschaltet und sind selbständigen Korporationen (dem Stadtschulrate und der Armenoberdirektion) unterstellt, in welchen die Gemeinde als solche nur durch Delegierte vertreten ist. Dem Gemeinderate steht in diesen beiden Ver-

[1] Dazu kommen die in Bausachen der Kompetenz des Gemeinderates zugewiesenen Fälle (Grundwidmungen, Baulinienfestsetzung usw.). Auch die Aufnahme in den Gemeindeverband ist dem Gemeinderate vorbehalten. Der Stadtrat neigte anfänglich der Ansicht zu, daß die kraft gesetzlichen Rechtsanspruches (Ersitzung) eintretende Aufnahme nach der Heimatsgesetznovelle dem Stadtrate zufalle; die Oberbehörde bestand jedoch auf der Entscheidung aller dieser Gesuche durch den Gemeinderat, der sich dann auch seither in jeder seiner geheimen Sitzungen mit einer großen Anzahl solcher Ansuchen zu beschäftigen hat. Die vielfachen Unklarheiten des Gesetzes, das man nicht mit Unrecht als Schleudergesetz bezeichnet hat, gaben auch zu einer stattlichen Menge von Rekursen Anlaß.

[2] Eine seit etwa Jahresfrist durchgeführte Klassifizierung der beim Stadtrate einlangenden Geschäftsstücke nach der Zugehörigkeit derselben zum selbständigen oder zum übertragenen Wirkungskreise ergab für das Jahr 1903 65,3 % Geschäftsstücke der letzteren und 34,7 % solche der ersteren Kategorie; es soll hiermit ein ungefährer Schlüssel für die Belastung der Stadt aus dem übertragenen Wirkungskreise und für die Höhe der diesbezüglich angestrebten Entschädigung aus Staatsmitteln gewonnen werden.

waltungszweigen, die in finanzieller Beziehung ganz besondere Anforderungen an die Gemeinde stellen — der Zuschuß der Gemeinde für die sachlichen Erfordernisse der Volksschule ist für 1905 präliminiert mit 246000 Kr., jener für den Armenfond mit 454000 Kr. — nur ein Geldbewilligungsrecht zu und auch dies nur mit der Wirkung, daß im Falle der Versagung der beanspruchten Mittel das Entscheidungsrecht der höheren Instanz (Landesschulrat, Landesausschuß) eintritt. Anderseits wird an dem Grundsatze festgehalten, alle, selbst die nebensächlichsten, nur irgendwie mit einer Geldausgabe verbundenen Dinge dem Gemeinderate zur Entscheidung vorzulegen, häufig genug Dinge, deren Bedeutungslosigkeit zu dem aufgebotenen Apparate und dem Zeitaufwande in einem mitunter geradezu komischen Mißverhältnisse steht[1].

Im Stadtrate ist der Gemeinderat durch den Bürgermeister als Vorsitzenden, die beiden Bürgermeisterstellvertreter und fünf Mitglieder vertreten, deren Amt ein unbesoldetes Ehrenamt ist. Weiter gehören dem Stadtrate die Vorstände der einzelnen Amtsabteilungen des Stadtrates (die besoldeten Stadträte, dermalen 10 an der Zahl) an; der Vorstand der Sanitätsabteilung (Stadtphysiker) und des Stadtbauamtes wohnen den Sitzungen, die wöchentlich in der Regel einmal stattfinden, mit beratender Stimme bei. Das dermalige Überwiegen des Beamtenelementes gab den Anlaß, um in den Entwurf der neuen Gemeindeordnung die Bestimmung aufzunehmen, daß der Stadtrat durch eine gleichgroße Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern und angestellten Beamten gebildet zu werden hat. Auch soll nach diesem Entwurfe dem Vertreter des Sanitäts- und des technischen Amtes das Stimmrecht zukommen[2].

---

[1] Von dem Rechte des Gemeinderates zur Überweisung von Geschäften an den Stadtrat ist nur im geringen Umfange Gebrauch gemacht worden. Abschreibungen geringfügiger Beträge, Übertragungen von Obstverkaufs- oder Fleischständen, Ansuchen um Fahrradreparaturen u. dgl. beschäftigen den Gemeinderat. Anderseits werden finanziell sehr einschneidende Beschlüsse einzelnen Ausschüssen überlassen. — Auch Beschlüssen rein provisorischen Charakters, deren Gültigkeit erst von einem später zu fassenden Beschlusse abhängig gemacht wird, begegnet man nicht selten; so ist es bis in die letztere Zeit Usus gewesen, über die zahlreichen Subventionsansuchen von Vereinen von Fall zu Fall zu beschließen, vorbehaltlich der Genehmigung oder Verweigerung anläßlich der Festsetzung des Jahresbudgets.

[2] Aus dem Plenum des Gemeinderates werden mitunter Stimmen laut, die sich gegen ein zu selbständiges, wenn nicht gar eigenmächtiges Vorgehen des Stadtrates richten; es wird gesagt, daß der Stadtrat Beschlüsse des Gemeinderates, die ihm nicht konvenieren, nicht durchführe, daß er Initiativanträge des Gemeinderates

Die Mitglieder des Gemeinderates werden durch direkte mündliche Wahl aus der Bevölkerung auf drei Jahre gewählt. Alljährlich scheidet der dritte Teil der Mitglieder (also 16) aus und wird durch Neuwahlen ersetzt; hierbei werden auch jene Mandate neu besetzt, welche durch Tod oder Resignation eines Mitgliedes erledigt wurden und zwar nur für die Zeit, für welche das Hauptmandat noch Geltung gehabt hätte. Die Folge ist, daß im Gemeinderate auch Mitglieder mit zwei- und nur einjähriger Mandatsdauer vertreten sind. Mögen auch die neu eintretenden Mitglieder mit den Verhältnissen der Gemeinde im allgemeinen vertraut sein, der Zeitraum *eines* Jahres wird doch in der Regel nicht genügen, um den erforderlichen gründlichen Einblick in alle Verhältnisse der Gemeinde zu erlangen.

Auch in dieser Hinsicht soll übrigens durch die dem Landtage bereits im Entwurfe vorliegende neue Gemeindeordnung eine Änderung geschaffen werden, indem dieselbe eine sechsjährige Mandatsdauer in Aussicht nimmt und die Ergänzungswahlen nicht alljährlich, sondern in Intervallen von je drei Jahren (wobei dann immer die Hälfte der 48 Mitglieder aus dem Gemeinderate auszuscheiden hätte) eintreten lassen will. Hiermit soll auch, wie sich der Verfasser des Entwurfes und Referent im Gemeinderate, Herr Dr. R. v. Hochenburger, äußerte, vermieden werden, „daß sich das Interesse an den Gemeinderatswahlen in demselben Maße, als sich dieselben zu häufig wiederholen, abstumpft oder daß, wo dies nicht der Fall ist, die Wahlkämpfe einen mit der Bedeutung der Gemeinderatswahlen gewiß nicht im Einklang stehenden Grad von Schärfe annehmen und dadurch Parteiungen in der Bürgerschaft erzeugen, die gewiß im Interesse der Allgemeinheit nicht gutgeheißen werden können".

Das geltende Wahlrecht gruppiert die Wahlberechtigten in drei Wahlkörper, abgestuft nach ihrer Leistung an Staatssteuern; zum I. Wahlkörper gehören außer den Ehrenbürgern jene Personen, welche eine Real- oder Einkommensteuer von mindestens 100 fl. (200 Kr.) oder eine Erwerbssteuer von mindestens 60 fl. (120 Kr.) jährlich entrichten; den II. Wahlkörper bilden jene, welche an den ebengenannten Staatssteuern mindestens 40 fl. (80 Kr.) bezw. 15 fl. (30 Kr.) entrichten, weiter die sogenannten Intelligenzwähler; dem III. Wahlkörper gehören jene an, welche in der Gemeinde eine direkte Steuer von mindestens 5 fl. (10 Kr.)

---

einschlummern lasse u. dgl. Derartige Fälle mögen vereinzelt ja noch vorkommen. Aber von einer Annektierung der Macht durch den Stadtrat kann wohl nicht gesprochen werden.

seit mindestens einem Jahre entrichten[1]. Diese Mindestgrenze — sie betrug früher 6 fl. — wurde mit dem Gesetze vom 13. Juli 1895 LGB. Nr. 85, das eine neue Wahlordnung unter Aufhebung des bis dahin geltenden Gesetzes vom 1. März 1867 erließ, festgesetzt. Schon nach kurzer Zeit stellte sich die Notwendigkeit nach einer Änderung dieser neuen Wahlordnung heraus; diesmal war es das Frauenwahlrecht, das dringend nach Remedur verlangte. Mit der Zunahme des Interesses an den Gemeinderatswahlen, das bis in den Beginn der Neunziger Jahre ein ziemlich geringes war und erst durch die von einem Teile der Presse genährte wirtschaftliche Opposition auflebte, wuchsen auch die Fälle der Wahlmißbräuche, die mit den Wahlvollmachten der Frauen getrieben wurden, in einer Weise an, die den Gemeinderat bestimmten, beim Landtage um die Zulassung der Frauen zur persönlichen Ausübung des Wahlrechtes zu petitionieren. Darauf ging nun der Landtag bezw. die Regierung wohl aus Gründen der Analogie mit dem Reichsrats- und Landtagswahlrechte, dem das Frauenwahlrecht überhaupt fremd ist, nicht ein, und es blieb daher nur die Aufhebung des Gemeindewahlrechtes der Frauen übrig. Das Landesgesetz vom 10. Mai 1897 beschränkte das aktive Wahlrecht auf Personen männlichen Geschlechts. Wahlmißbräuche im Sinne von Stimmenkauf, Abnahme der Wahllegitimationen, Vollmachtenschwindel u. dgl. sind seither auch tatsächlich ganz vereinzelte Erscheinungen[2]. Um so intensiver ist die Wahlagitation, wenn auch vorwiegend nur im III. Wahlkörper seit dem Zeitpunkte, in dem die sozialdemokratische Partei auf den Plan getreten ist, die dank ihrer festgefügten Organisation mit jeder Neuwahl neue Mandate zu erobern wußte, wenn der Ausdruck „erobern" angesichts des Indifferentismus

[1] In dieser Beziehung sah sich der Stadtrat bestimmt, beim Gemeinderate einen Nachtrag zum Entwurfe der neuen Gemeindeordnung in dem Sinne zu beantragen, daß ausdrücklich die faktische Abstattung dieser Steuer in dem der Wahl vorausgegangenen Jahre als Voraussetzung für die Wahlberechtigung in das Gesetz aufgenommen werde. Begründet wurde der Antrag damit, daß nach dem dermaligen Wortlaute des Gesetzes die Vorschreibung der Steuer genüge und daß hierdurch Personen das Wahlrecht erlangen, welche faktisch keine Steuer entrichten oder geradezu zum Zwecke der Erlangung des Wahlrechtes ein höheres Einkommen fatieren im Bewußtsein, daß sie ohnedies nichts Pfändbares besitzen. Der Antrag fand die Zustimmung der Gemeinderatsmehrheit, obwohl die Berechtigung dieses Argumentes von mehreren Seiten arg bezweifelt wurde.

[2] In der Stadt Marburg a. d. Drau, deren Wahlordnung den Frauen das durch Vollmacht auszuübende aktive Wahlrecht zuspricht, kam erst vor kurzem eine derartige Wahlaffäre im Gerichtssaale zur Sprache.

und der Wahlenthaltung weiter bürgerlicher Kreise überhaupt am Platze ist. Konnte der III. Wahlkörper bis gegen das Ende der Neunziger Jahre als dem Kleingewerbe und Handwerkerstande gehörig betrachtet werden, so hat sich hierin seither eine wesentliche Änderung vollzogen. Dermalen verfügt die sozialdemokratische Partei bereits über 14 Mandate (von 16) des III. Wahlkörpers; ihre Vertreter sind teils an der Parteipresse beteiligte Arbeiterführer, teils gehören sie dem Stande der gewerblichen Hilfsarbeiter und der Privatbeamten an, teils sind es kleinere selbständige Gewerbetreibende, die als solche gewissermaßen den Übergang von den „radikalen Genossen" zu den übrigen Vertretern des Gewerbestandes bilden.

Im II. Wahlkörper dominieren die Beamten, Lehrer und Rechtsanwälte, und kommt dies auch in der Besetzung der Mandate zum Ausdrucke. In der Wahlkampagne 1904 griff die Beamtenschaft durch Versammlungen und Aufstellung von Kandidaten mit Erfolg ein. — Die Mandate des I. Wahlkörpers ergänzen sich zumeist aus dem Hausbesitze und der Industrie, deren Vertreter dafür sorgen, daß die spezifisch gewerblichen Interessen, auch wenn sie im III. Wahlkörper nicht mehr die Vertretung von ehedem finden, im Gemeinderate nicht zu kurz kommen[1]. — Daß auch der Hausbesitz, dem übrigens als solchen nicht

[1] Charakteristisch für die Stellungnahme des Gemeinderates bezw. der in demselbem vertretenen Parteirichtungen in Fragen gewerberechtlicher Natur waren die Verhandlungen über die Ausdehnung der Sonntagsruhe im Handelsgewerbe und in Sachen der Fleischpreisregelung. — In Sachen der Sonntagsruhe übt der Gemeinderat das privilegium odiosum der Abgabe eines Gutachtens für die zur Entscheidung berufene Landesregierung aus; ihm fällt also die Rolle des Prügelknaben zu, der er sich nach heftigen Debatten in dem Sinne entledigte, daß er sich zwar nicht für die von sozialdemokratischer Seite unterstützte Forderung der Handelsangestellten nach der ganzjährigen vollständigen Sonntagsruhe, wohl aber für die volle Sonntagsruhe während der Sommermonate (15. Juni bis 15. Sept.) aussprach, dies mit der Begründung, daß ohne eine gleichzeitige Dekretierung der Sonntagsruhe auch für die Nachbargemeinden die städtischen Kaufleute aus einer solchen Einführung Schaden erleiden würden. — Noch erregtere Kämpfe in und außerhalb der Gemeindestube verursachte die Frage der Regelung der Rindfleischpreise, die übrigens in letzterer Zeit bekanntlich auch anderen Städteverwaltungen viel zu schaffen macht; während man jedoch anderwärts der drohenden oder bereits eingetretenen Fleischpreisteuerung durch Maßregeln zu begegnen sucht, die sich teils auf die Gewerbeordnung stützen (Einführung von Maximaltarifen), teils auf dem Gebiete der Selbsthilfe liegen (Errichtung kommunaler Großschlächtereien [Wien, Salzburg], Versuch der Zufuhr überseeischen Fleisches), ermöglichten hier besondere lokale Verhältnisse die Anwendung eines privatrechtlichen Mittels, und zwar des

eine bestimmte Vertretung gesichert ist, nach Kräften seine Interessen zu wahren bestrebt ist, bedarf keiner Worte; dafür sorgt auch der Verein der Hausbesitzer, der anläßlich einer drohenden Erhöhung der Hauszinssteuerumlage erst in jüngster Zeit an den Gemeinderat eine, sofort auch von den Blättern aufgegriffene geharnischte Resolution gerichtet hat, die in die Worte ausklang „bei den verschiedenen kommenden Gemeinderatswahlen nie wieder für einen Kandidaten stimmen und werben zu können, der den Vereinsinteressen entgegentritt, wie er auch von allen jenen Gemeinderäten, die sich zum Schutze des Haus- und Realbesitzes verpflichtet haben, erwartet, daß sie ihres Wortes jederzeit eingedenk sein werden". Ein Antrag auf Einführung eines städtischen Zuschlages zur staatlichen Besitzübertragungsgebühr, differenziert nach bebautem und unbebautem Boden, wurde im Gemeinderate wie außerhalb desselben in der Presse bekämpft und konnte nur mit knapper Majorität dem Landtage unterbreitet werden, von dem er unter erneuertem Widerstande der interessierten Kreise endlich zum Gesetze erhoben wurde[1].

Schon die eben berührten Fälle zeigen, daß die Presse in allen Fragen des kommunalen Lebens mitspricht, nicht nur in kritisierender Weise, sondern in der ausgesprochenen Absicht, auf die Lenkung der

---

Mietvertrages. Ein großer Teil der hiesigen Fleischhauer besitzt nämlich keine feste Betriebsstätte, sondern ist darauf angewiesen, sich auf den öffentlichen Marktplätzen der Gemeinde Standplätze zu mieten, und diesen Ständchenmietern gegenüber ist die Gemeinde als Bestandgeberin allerdings in der Lage, unter anderem auch die Nichtüberschreitung eines gewissen Höchstpreises bei sonstiger Kündigung vorzuschreiben. Hiervon wurde denn auch Gebrauch gemacht, zunächst durch die Verpflichtung der Standplatzinhaber, gegenüber den jeweilig vom Marktamte erhobenen Maximalpreisen der Bankfleischhauer eine bestimmte Differenz einzuhalten, und später, als sich diese Grenzbestimmung als zu wenig faßbar erwies, durch die seit Mai 1904 geübte monatliche Normierung der zulässigen Höchstpreise für Rindfleisch (auf andere Fleischgattungen bezieht sich die Bestimmung nicht); dadurch ist nun für diese Kategorie von Fleischern die alte Fleischsatzung, d. i. die monatlich von Gemeinde wegen erfolgende Festsetzung der Verkaufspreisgrenze, reaktiviert. Es kam zu mehrfachen Kündigungen, welche zum Teile im Gnadenwege vom Gemeinderate wieder nachgesehen wurden. Auch die Fleischergenossenschaft nahm gegen diese Maßregel der Gemeinde durch Vorstellungen und Rekurse Stellung, ohne jedoch bisher einen Erfolg zu haben, obschon die Marktaufsichtsbehörde sich dahin aussprach, daß die Festhaltung am Beschlusse unter Umständen zu Unbilligkeiten führen müsse, und obschon ein Teil des Gemeinderates zur Nachgiebigkeit geneigt war.

[1] Allerdings wird in allen Städten über die Belastung speziell des Hausbesitzes durch die Staatssteuern und die sich anschließenden Umlagen mit Recht geklagt; sie ist auch die Hauptursache der stets steigenden Mietpreise.

kommunalen Geschicke Einfluß zu nehmen, ganz besonders natürlich zu Zeiten der Wahlen, wo die einzelnen politischen Parteien durch ihre Fachpresse Wahlagitation in optima forma betreiben und für ihre Kandidaten Propaganda machen. Am leidenschaftlichsten geht, wie zu erwarten, die sozialistische Presse zuwerke, in der man z. B. anläßlich der letzten Gemeinderats-Wahlkampagne Aufrufe finden konnte, sich im sozialdemokratischen „Wahlbureau" zu überzeugen, ob man in die Wählerliste eingetragen ist u. dgl. Es wäre übrigens ein Kunststück erster Güte, das Schifflein der Gemeinde nach den Ratschlägen der Presse zu steuern; deutschgesinnte Presse mit ihren sich gegenseitig in den Haaren liegenden Schattierungen, christlichsoziales Organ, Kapitalistenpresse und sozialdemokratische Presse üben natürlich von ihren verschiedenen Gesichtswinkeln aus berufene und unberufene Kritik an den kommunalen Vorgängen, eine Kritik, die sich mitunter zu den heftigsten Angriffen zuspitzt[1]. Obenan steht da wiederum die sozialdemokratische Presse; sie bekämpft alles, was nicht ihres Ursprungs ist, und führt einen beständigen Krieg mit dem herrschenden System, wobei natürlich zu Wahlzeiten das schwerste Geschütz aufgefahren wird. Dabei ist sie sich freilich dessen bewußt, bei einem großen Kreise Beifall zu finden, bei allen Freunden schonungsloser Offenheit, bei allen Malkontenten und gewiß auch bei der nicht geringen Anzahl von Schadenfreudigen. Tatsache ist, daß diese Presse, die sich aus einem anfänglichen Wochenblatte zu einem Tagesjournale ausgestaltet hat, zur Erstarkung der sozialdemokratischen Strömung viel beigetragen hat, daß sie, an sich und nach ihrer wirtschaftlichen Grundlage auf einen ganz anderen Leserkreis berechnet als andere Blätter, daher auch aller Rücksichten entbunden und hiervon den ausgiebigsten Gebrauch machend, sich auch in Bevölkerungskreisen, die sonst ihrer Richtung nicht huldigen, Freunde erworben hat, wobei ihr die allgemeine Ungunst der wirtschaftlichen Verhältnisse, unter der nicht nur die arbeitende Klasse im engeren Sinne leidet, wesentlich zustatten kam. Tatsache ist ferner, daß sich die Kampfeslust dieser Presse, nachdem sich ihren Stützen die Tore der Gemeindestube geöffnet hatten, sehr bald auch in diese übertrug und daß, wenn wieder einmal eine „Szene" zu erwarten stand, die sonst recht vereinsamte Zuhörergalerie sich eines

[1] Die Bedeutung und der Einfluß der Presse wird durch die Tatsache illustriert, daß sich der Landesausschuß durch beunruhigende Berichte der Tagesblätter über die Finanzgebarung der Stadt zur Einsetzung einer Erhebungskommission bestimmt sah. Siehe diesbezüglich Seite 157.

Andranges erfreute, der den Gemeinderat veranlaßte, die Zahl der Galeriebesucher in deren eigenem Sicherheitsinteresse auf eine bestimmte Zahl (120) zu beschränken. Es gab eine Zeit, wo diese mehr Schau- als Hörlustigen reichlich auf ihre Rechnung kamen, wo sie Zeuge sein konnten einer von sozialdemokratischer Seite nach allen Regeln der dem Parlamente abgelauschten Technik veranstalteten „mechanischen Obstruktion", der es unter anderem galt und auch gelang, die mit einer Reihe von Abgabenerhöhungen verbundene Aufnahme eines Kommunalanlehens von 20 Millionen Kronen zu hintertreiben[1]. Minder drastische Obstruktionsmittel, so die Vereitlung der Beschlußfähigkeit in Fällen, wo eine qualifizierte Mehrheit zu einem der Minorität unliebsamen Beschlusse erforderlich ist, finden nicht selten auch von anderer Seite Anwendung. Eine solche sich ad hoc bildende Opposition, ergibt sich um so häufiger zu Zeiten, wo der Gemeinderat durch Mandatsrücklegungen u. dgl. nicht komplet ist oder wo schwach besuchte Sitzungen überhaupt es ihr ermöglichen, sich zur Geltung zu bringen, und, wenn man die Sitzungsberichte verfolgt, wird man finden, daß gerade über geringe Beteiligung an den Sitzungen bezw. vorzeitige Absentierung einzelner Mitglieder der Bürgermeister oft genug Ursache zur Klage hatte, was allerdings vor kurzem sogar zu einer Bürgermeisterkrise führte.

An dem Widerstande der Minorität und zwar diesmal wiederum der sozialdemokratischen Opposition scheiterte auch der Versuch nach einer Gemeindewahlreform; allerdings war es gerade diese Fraktion, welche die Reform des Gemeindewahlrechtes forderte; aber die Art, wie die Reform durchgeführt werden sollte, fand nicht ihren Beifall, vor allem nicht die schon berührte Verlängerung der Mandatsdauer wie auch die Zusammensetzung, welche nach dem Reformentwurfe der neu zu schaffende IV. Wahlkörper erhalten sollte. Nach diesem Entwurfe, der das Schwergewicht auf die Bedeutung und Stellung des Einzelnen im Gemeindeleben und -Haushalte legte, sollte das aktive Wahlrecht in der Gemeinde an die Voraussetzung einer direkten Abgabenleistung an die Gemeinde bei wenigstens zweijähriger Seßhaftigkeit oder zum mindesten doch an das Vorhandensein dieser Mindestdauer des Aufenthaltes im

[1] Damals hatten übrigens die Gegner des Anlehenprojektes, das mit einem Schlage zu erreichen bestrebt war, was schließlich etappenweise doch nicht zu vermeiden sein wird, den größten Teil der Bevölkerung hinter sich; selbst von den sonst ruhigen Elementen wurde in Versammlungen dagegen Stellung genommen. Es kam schließlich, da sich auch die Mehrheit des Gemeinderates gegenüber dem Projekte ablehnend verhielt, nur zur Aufnahme von 14 Millionen Kronen.

Gemeindegebiete geknüpft sein. Dem I. Wahlkörper sollten zugewiesen sein die Höchstbesteuerten der Gemeinde (die „an direkten Gemeindesteuern oder an Gemeindeumlagen zu direkten Staatssteuern jährlich mindestens 200 Kr. entrichten"); dem II. Wahlkörper die solche Abgaben in der Höhe von mindestens 120 bis 200 Kr. Entrichtenden sowie die Seelsorger, Beamten, Lehrer usw.; dem III. Wahlkörper die mit 40 bis 120 Kr. Kommunalabgabepflichtigen; dem IV. endlich die eine Kommunalabgabe unter 40 Kr. Entrichtenden sowie die Personen, welche keine Gemeindeabgaben leisten, aber neben den allgemeinen Wahlrechtserfordernissen (vollstrecktes 24. Lebensjahr, männliches Geschlecht) eine mindestens zweijährige Seßhaftigkeit im Gemeindegebiete aufweisen. Jedem der vier Wahlkörper wären 12 Mandate zugewiesen worden. Hätte nun der IV. Wahlkörper auch nicht als allgemeine Wählerklasse nach Art der V. Reichsratswahlkurie oder der seit kurzem für Steiermark geschaffenen IV. Landtagswählerklasse fungiert, sondern einen für sich bestehenden Wahlkörper gebildet, so wären ihm doch sehr viele Wahlberechtigte besonders aus Gewerbekreisen, die heute dem III. Wahlkörper angehören, zugefallen; dagegen hätte der heutige II. Wahlkörper eine ziemliche Anzahl von Wählern dem neu zu bildenden III. Wahlkörper abgetreten. Weiter lag auch in der Bedingung einer mindestens zweijährigen Seßhaftigkeit trotz der Ausdehnung auf Personen, welche keinerlei Abgabe entrichten, doch eine Einschränkung, kurz, der Entwurf, der um die Wende des Jahres 1900/01 den Gemeinderat in mehreren stürmischen Sitzungen beschäftigte, blieb bis heute Entwurf.

Eines seitens der sozialdemokratischen Partei mit Vorliebe in Fragen des kommunalen und politischen Lebens angewendeten Kampfmittels sei hier noch kurz gedacht; es ist dies die Abhaltung von Volksversammlungen zum Zwecke der möglichst nachdrücklichen und lauten Betonung des konkreten Standpunktes der Partei.

Diesen Kämpfen im Gemeinderate waren schwere Zeiten für die Gemeinde vorausgegangen (1897 und 1898); es war die Zeit der versuchten Knebelung des Parlamentes, die Zeit, in der sich die immer steigende Unzufriedenheit der Bevölkerung deutscher Zunge mit dem herrschenden politischen System hier wie anderwärts in Straßenkundgebungen, die teilweise allerdings zu Exzessen ausarteten, Luft machte. Hierzu kamen lokale Differenzen zwischen Zivil- und Militärbevölkerung. Es war eine gärende Epoche, die ihre Schatten auch auf das geschäftliche wie gesellschaftliche Leben der Stadt warf und die auch den Gemeinderat veranlaßte, zu der politischen Lage in Kundgebungen Stellung zu nehmen.

Hierin erblickte nun die Regierung eine Überschreitung des gesetzlichen Wirkungskreises der Gemeindevertretung, die sich durch ihre entschiedene Betonung des deutschen Stadtcharakters[1] schon seit längerem mißliebig gemacht hatte, und schritt zu deren Auflösung. Von Mai bis November 1898 lag die Leitung der Stadtverwaltung in Händen eines k. k. Regierungskommissärs, dessen Regime sich naturgemäß vorwiegend auf die Besorgung der laufenden Verwaltungsagenden beschränkte[2] und die Entscheidung in größeren kommunalen Angelegenheiten dem kommenden Gemeinderate überließ, der in nahezu derselben Zusammensetzung wiedergewählt wurde, welche er vordem aufwies.

Die politisch zugespitzten Verhältnisse, die Spannung zwischen Zivil und Militär äußerten sich übrigens noch lange nachher; sie führten sogar zu einem mehrere Jahre andauernden finanziellen Opfer der Stadtgemeinde in Form einer ausgiebigen Subvention[3] an eine als Ersatz der Militärkapellen ins Leben gerufene Musikkapelle, die im Jahre 1902 wieder von der Bildfläche verschwand; sie war ein verhältnismäßig recht kostspieliges Schmerzenskind der Gemeinde, das sich nicht zu voller Lebensfähigkeit zu entwickeln vermochte. Die Bevölkerung selbst brachte ihr keine Sympathien entgegen, umsomehr als die Kapelle ihr Schwergewicht auf die symphonistische Konzertmusik verlegte. Als dann die Stadtgemeinde ihre Hand zurückzog[4], waren auch die Kreise, welche an der Erhaltung dieser Kapelle hauptsächlich interessiert gewesen wären, nicht geneigt, sie auf ihre Kosten zu halten.

Die Vorberatung und Antragstellung in den der Entscheidung des Gemeinderates zugewiesenen Geschäften obliegt dem Stadtrate und in weiterer Folge den ständigen Ausschüssen und Kommissionen, welche jedes derartige Geschäftsstück zu passieren hat, bevor es an das Gemeinderats-

---

[1] Es kam dies z. B. zum Ausdrucke in der Subventionierung heimischer und auswärtiger deutscher Schutzvereine, in der Gassenbenennung nach hervorragenden deutschen Politikern, in der ausschließlichen Anstellung deutscher Beamten u. dgl.

[2] Es ist übrigens eine Ironie des Schicksals, daß gerade dieses Jahr (1898) kassenmäßig sehr günstig, nämlich mit einem baren Kassarest von nahezu 274 000 fl. abschloß. Es wird dies einerseits dem Zusammentreffen einiger günstiger Umstände (Nachzahlungen aus der Erhöhung des Armenprozentes, Mehrertrag der Erwerbsteuer der zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen) zugeschrieben, ist aber gewiß auch dem etwas langsameren Tempo, das in die Bautätigkeit der Gemeinde als Unternehmerin kam, zu verdanken.

[3] Die Subvention betrug anfangs 7000 fl., ab 1900 10 000 fl. per Jahr.

[4] Nicht ohne heftige Kämpfe im Gemeinderate; man sprach von einem Kapitulieren vor dem Militär u. dgl.

plenum gelangt; ausgenommen hiervon sind nur die aus dem Plenum gestellten und von demselben sofort zum Beschlusse erhobenen Dringlichkeitsanträge. Das Schwergewicht des Verhandlungsstadiums liegt in der Gründlichkeit der Vorberatung und Vorbereitung eines Gegenstandes; der Gemeinderat soll in der Regel durch seinen Beschluß nur gewissermaßen die rechtliche Sanktion geben. Unklarheiten, die über gewisse entscheidende Vorfragen während der Verhandlung zutage treten und zur Rückverweisung der Sache behufs neuerlicher Vorberatung führen, endlose Debatten über Gegenstände von untergeordneter Bedeutung, wie sie auch in unserer Gemeindevertretung ab und zu vorkommen, zeigen, daß dem Momente der vorherigen Klarstellung und gegenseitigen Verständigung, wo eine solche überhaupt möglich, nicht immer die ihm für einen geregelten Gang der Verhandlung zukommende Bedeutung beigelegt wird[1]. Die Vollständigkeit und Exaktheit eines Beschlusses wird wesentlich von der Art der Vorlage und der Antragstellung abhängen, welche, wie erwähnt, Sache des Stadtrates und in letzter Linie des einzelnen Beamten ist. Unterlassungen, Lücken und Ungenauigkeiten in derartigen Dingen können wohl nicht dem Gemeinderate als solchem, der ja nicht zur Vorberatung berufen ist, in die Schuhe geschoben werden.

Als Zwischenglied zwischen Stadtrat und Plenum fungieren, wie angedeutet, die aus Angehörigen des Gemeinderates gebildeten ständigen Ausschüsse (Sektionen) und Kommissionen, deren Zahl schwankt, nachdem es Gepflogenheit geworden ist, für Zwecke der Durchführung größerer Baulichkeiten (Theater, Amtshaus, Volksbäder) sowie der Vorberatung wichtigerer Statute (Gesindeordnung, Bauordnung) eigene Kommissionen, die sich teilweise auch durch außenstehende Fachleute ergänzen, einzusetzen[2]; solche Kommissionen treten natürlich mit Erfüllung ihrer Aufgabe vom Schauplatze ab, während andere Kommissionen als stabile Organe erscheinen und in diesem Falle meist auch eine über das bloße Vorberatungsrecht hinausgehende Funktion versehen (Disziplinarkommission, Finanzkontrollkommission); auch das sogenannte Ökonomat mit der

[1] Selbst in einer so wichtigen Sache wie die Bürgermeisterwahl gelangte man nicht zu einer vorherigen Einigung und ließ man es auf die Entscheidung der Regierung ankommen, ob bei einer Anzahl von 42 Gemeinderäten — die übrigen 6 Mandate waren Ende 1904 unbesetzt — eine Mehrheit von 22 Stimmen zur Wahl genügt oder nicht.

[2] Von den gemischten Kommissionen, in welchen der Gemeinderat nur durch Delegierte vertreten ist (Armenoberdirektion, Stadtschulrat, Sparkassenausschuß) war schon oben die Rede.

wichtigen Befugnis der Entlassung im Taglohne stehender städtischer Arbeiter, weiter die verschiedenen sogenannten Direktorien, so das Versatzamts-, Krankenhaus-, Schlachthaus-, Verzehrungssteuer-Direktorium, gehören hierher. Während nämlich die Gemeindeordnung selbst nur Ausschüsse „zum Zwecke der Vorberatung" kennt, räumt eine Bestimmung der Geschäftsordnung dem Gemeinderate das Recht ein, auch die aus seiner Mitte gebildeten (ständigen oder temporären) Ausschüsse mit Beschlußrecht auszustatten. Die Grenze der Machtbefugnis ist dann entweder in einem bestimmten Ausgaben-Limitum gelegen oder der betreffende Ausschuß erhält eine Verfügungsvollmacht, welche nur an den budgetmäßig gewährten Krediten ihre Schranken findet, also innerhalb derselben freien Spielraum hat. Ausschüsse der letzteren Art sind insbesondere die diversen Bauausschüsse, welche in den sich bei Bauführungen ergebenden, oft recht dringlichen Fragen ein beweglicheres Organ darstellen, als es der in der Regel nur zwei bis dreimal des Monates zusammentretende Gemeinderat ist; solchen Ausschüssen wird meist auch die Vergebung der Arbeiten im Wege der öffentlichen Offertverhandlung übertragen. Zur Einsetzung von Ausschüssen mit mehr oder minder weitgehendem Pouvoir sah man sich auch in Fällen veranlaßt, wo es sich um die Leitung und Überwachung kommunaler Unternehmungen handelt, die der Natur der Sache nach, will sich die Gemeinde auch auf deren laufende Verwaltung ihren Einfluß wahren und will sie diese nicht ganz der Bureaukratie überlassen, nicht in allem und jedem die Behandlung in der breiten Öffentlichkeit vertragen. Dies trifft z. B. für die Leitung der städtischen Theater zu, welche zwar an einen Unternehmer verpachtet sind, bezüglich welcher aber die Gemeinde dennoch in künstlerischer wie auch finanzieller Hinsicht in hohem Grade mitinteressiert erscheint, nachdem sie den Fundus beistellt und eine Reihe anderer Verpflichtungen übernommen hat. Die Schaffung derartiger Ausschüsse ist in Fällen der erwähnten Art gewiß berechtigt, ja sogar notwendig; sie involviert jedoch die nicht zu verkennende Gefahr einer Zersplitterung der Kräfte sowie die Entstehung einer Art Nebenverwaltungen. In dieser Richtung sind denn auch verschiedene Gravamina laut geworden, die zunächst von seiten der in den wichtigsten dieser Ausschüsse nicht vertretenen Sozialdemokraten ausgingen[1] und auf die Forderung hinausliefen, jedem

[1] In der Besetzung der einzelnen Ausschüsse wird im allgemeinen an dem Prinzipe festgehalten, alle im Gemeinderate vertretenen Parteirichtungen möglichst zu berücksichtigen. Von einzelnen Ausschüssen wie auch vom Stadtrate hat man

Gemeinderatsmitgliede durch Zumittlung der Verhandlungsprotokolle dieser Ausschüsse Einblick in deren Gebarung zu verschaffen. Dies schien außer der Notwendigkeit der allgemeinen Orientierung über die Vorkommnisse in der Gemeindeverwaltung noch aus einem anderen Grunde wünschenswert. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß einzelne dieser Ausschüsse den ihnen eingeräumten Kredit um ein erhebliches überschritten. Bei dem auf rund 79 000 Kr. veranschlagten Bau eines Volksbades ergab sich z. B. eine Überschreitung von über 15 000 Kr. (rund 19 %). Der Bau des neuen Stadttheaters schloß gegenüber dem veranschlagten und bewilligten Baukredite von 1 600 000 Kr. mit einem Mehraufwande von 330 000 Kr. ab. Handelte es sich auch gerade in diesen beiden Fällen um Bauführungen, deren kostenmäßige Veranschlagung größeren Schwierigkeiten begegnet als bei gewöhnlichen Bauwerken, und waren die Überschreitungen sachlich auch gewiß begründet, so wäre der Gemeinde als Bauherr, vertreten durch den Gemeinderat, den die Gemeindeordnung dazu beruft, „sich in der steten Übersicht der Geschäftsführung aller ihm unterstehenden Gemeindeämter zu erhalten", doch von allen, die Gemeindefinanzen berührenden Änderungen am Bauprogramme in Kenntnis zu setzen. Zum Teile ist dies geschehen, zum Teile sah sich der Gemeinderat nach Abschluß des Baues vor ein fait accompli gestellt, mit dem er sich wohl oder übel abfinden mußte. Gegen derartige Folgen einer etwas zu freigebigen Ausstattung einzelner Ausschüsse mit finanzieller Verfügungsgewalt und gegen die Möglichkeit einer vom Gemeinderate nicht kontrollierbaren Budgetüberschreitung haben sich nun aus dem Schoße des Gemeinderates selbst Stimmen erhoben. Ein aus Kreisen der Majorität hervorgegangener Initiativantrag forderte, daß Verfügungen pekuniärer Natur den Stadtrat als das nach der Gemeindeordnung bestehende vollziehende Organ der Gemeinde zu passieren haben.

Die erwähnten Fälle von Baukreditüberschreitungen führen zur Besprechung der Präliminarsüberschreitungen überhaupt und der Art und

---

jedoch längere Zeit die sozialdemokratische Partei fernzuhalten gesucht, trotz ihres sich jährlich bei Bildung dieser Kommissionen dagegen wiederholenden Protestes; dabei handelte es sich hauptsächlich um solche mit weitgehender Selbständigkeit ausgestattete Ausschüsse. Bei der numerischen Stärke, die diese Partei im Gemeinderate nun erlangt hat, ist man von diesem Standpunkte abgekommen und die Partei selbst wird von ihrer bisher vorwiegend negierenden Haltung zu einem positiven Programm übergehen müssen. Den Beginn hierzu hat sie allerdings in den zahlreichen von ihr ausgegangenen Initiativ- und Inzidenzanträgen unternommen, freilich vielfach mit dem Erfolge der Ablehnung seitens der Mehrheit.

Weise der jährlichen Budgetfestsetzung. Überschreitungen des Ausgabenpräliminars sind eine nahezu typische Erscheinung geworden und im Gefolge hiervon das sich jährlich mit beängstigender Regelmäßigkeit einstellende Defizit[1]. Eine zur Überprüfung der Gemeindegebarung eingesetzte Untersuchungskommission fand eine der Hauptursachen der Gebarungsabgänge in der Überpräliminierung der Einnahmen aus den Umlagen und Abgaben sowie in der Unterpräliminierung der Ausgaben; beides hat zur Folge, daß die Ziffernansätze des Voranschlages sich im Laufe des Verwaltungsjahres als unhaltbar erweisen, und daß das Endergebnis von der präliminarmäßigen Annahme oft um ein Bedeutendes abweicht. Die Gründe dieses Zurückbleibens der Einnahmen hinter der angenommenen Höhe einerseits und der Ausgabenüberschreitungen anderseits sind teils in der Art der Budgetierung seitens des Gemeinderates und in der Einhaltung bezw. Nichteinhaltung seitens der Exekutive zu suchen, teils haben sie ihre Ursache in Erscheinungen, welche außerhalb der Berechnungsmöglichkeit liegen. In ersterer Hinsicht stand — wir sprechen da von früheren Jahren — die Behandlung und Herstellung des Jahresvoranschlages der Gemeinde, dieses wichtigsten Rechtes des Gemeinderates, nicht immer im Einklange mit der rechtlichen Bedeutung dieses Aktes; die von der Stadtbuchhaltung und dem vorberatenden Ausschusse eingestellten Einnahme- und Ausgabeposten wurden mehr oder minder kritiklos hingenommen, wobei oft genug das finanzielle Gleichgewicht eben nur ein scheinbares war und man sich zufrieden gab, wenn nur eine Umlagenerhöhung vermieden werden konnte. Zur Deckung präliminarmäßiger Abgänge der außerordentlichen Gebarung griff man mit Vorliebe zum System der schwebenden Schulden, also zur Einwirkung von Landesgesetzen, welche der Stadtverwaltung das Recht einräumten, bis zu einer gewissen Höhe bei Kreditinstituten Darlehen aufzunehmen; so wurden die nicht aus früheren Zweckanlehen zu bestreitenden außerordentlichen Erfordernisse der Jahre 1897 bis 1902, dem Zeitpunkte der Aufnahme des letzten Anlehens, durchwegs durch solche schwebende Schulden in der Höhe von 5 800 000 Kr. aufgebracht, deren Zinsen selbstverständlich aus den laufenden Einnahmen bestritten werden mußten. Die Kurzfristigkeit und Kündbarkeit solcher Darlehen schaffte nun für die Gemeinde eine prekäre Situation, welcher durch die Abstoßung dieser Art

[1] Es muß übrigens hervorgehoben werden, daß in letzterer Zeit hierin eine erheblich strengere Auffassung platzgegriffen hat, der es wohl auch zu danken ist, daß das Verwaltungsjahr 1904 mit einem Überschusse abschloß.

Schulden mit Hilfe eines Teiles des 14 000 000 Kr. Anlehens ex 1902 ein Ende gemacht wurde. — Zu knappe Bemessung der laufenden Ausgaben wie z. B. für Armenunterstützung, auch solcher, hinsichtlich deren eine gewisse Stabilität vermutet werden könnte, wie z. B. des Aufwandes für die Schneeabfuhr, rächte sich in den Abgängen mancher Jahre bitter. Dazu kommt, daß die Durchführungsorgane, Stadtrat, Stadtbauamt, Stadtbuchhaltung, wie auch die erwähnten Ausschüsse, sich später als notwendig herausstellende Ausgaben, die im Rahmen des Budget nicht mehr Platz fanden, eben bewilligten, ohne sich mit peinlicher Strenge an die vom Voranschlage, dem Finanzgesetze der Gemeinde, gezogenen Grenzen zu halten[1]. Wenigstens hat es, nach dem Ceterum censeo zu schließen, das in letzterer Zeit im Gemeinderate diese Forderung immer von neuem zu betonen sich bemüßigt sah, den Anschein, daß die Bestimmungen des Statutes, das bei unaufschieblichen Fällen einer Präliminarsüberschreitung die sofortige nachträgliche Einholung der gemeinderätlichen Genehmigung vorschreibt, nicht immer aufs strikteste gehandhabt worden sind, indem solche Überschreitungen dem Gemeinderate erst gelegentlich der Vorlage der Rechnungsabschlüsse mitgeteilt wurden.

Bis zu einem gewissen Grade wird jeder Voranschlag willkürlich und fiktiv sein müssen; Abweichungen werden daher unausbleiblich sein und werden sich um so fühlbarer gestalten, wenn solche Einnahmeposten, auf deren Eingang bisher mit Sicherheit gerechnet werden konnte, an ihrem Erträgnisse einbüßen, wie dies z. B. hinsichtlich der Verzehrungssteuerumlage, der Erwerbssteuer der zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen und der städtischen Fahrkartensteuer[2] der Fall war.

---

[1] Es gilt dies insbesondere von den Auslagen für Straßenreinigung und Straßenerhaltung, denen sich die Gemeinde allerdings zufolge gesetzlicher Verpflichtung nicht entziehen kann. Auch die ihr gesetzlich obliegende Armenunterstützungspflicht muß sie erfüllen, ob der Kredit nun überschritten wird oder nicht.

[2] Die städtische Fahrkartensteuer besteht seit 1. Januar 1903 im Ausmaße von 2 H. von jeder zur einmaligen Befahrung einer im Stadtgebiete gelegenen Strecke der (im Privatbesitz stehenden) elektrischen Straßenbahnen berechtigenden Fahrkarte; sie betrug pro 1903 rund 147 000 Kr. und erfuhr im Jahre 1904 einen Rückgang. — Der mit April 1904 in Wirksamkeit getretene Zuschlag zur staatlichen Immobiliargebühr (Besitzübertragungsgebühr) in der Höhe von 1/10 der staatlichen Abgabe bei verbautem und 1/3 derselben bei unverbautem Grunde war pro 1904 mit 40 000 Kr. veranschlagt, blieb gleichfalls bedeutend hinter dieser Annahme, die allerdings nur auf einer ungefähren Berechnung beruhen konnte, zurück. — Bedenklicher erscheint es, wenn eine Steuer, die endgültig noch nicht bewilligt ist, bereits

Die äußere Form der Jahresvoranschläge hat in bezug auf die Gruppierung nach den verschiedenen Verwaltungszwecken und auf Scheidung der ordentlichen von der Anlehensgebarung im Laufe der Zeit manche Fortschritte im Sinne größerer Klarheit und Übersichtlichkeit gemacht, Eigenschaften, deren sich die Jahresrechnungen (Rechnungsabschlüsse genannt) eben nicht zu erfreuen scheinen, zum mindesten nicht für einen mit den Geheimnissen der Kameralistik Unvertrauten. In der Tat gehört ein Stück Phantasie dazu, um sich in diesem Labyrinth von effektiven (baren) und durchführungsweisen (rechnungsmäßigen), zum Teil überhaupt nur fiktiven Posten zurechtzufinden. Einem Laien wenigstens — und vom Standpunkte eines solchen muß die Jahresrechnung einer Gemeinde denn doch auch beurteilt werden — will es erscheinen, daß der Totaleindruck des Gesamtbildes verschoben wird, wenn z. B. neben den reellen Einnahmen auch der als solcher natürlich enorm hohe Mietwert der Schulgebäude, der Amtsgebäude u. dgl. eingestellt und dann allerdings wieder an anderer Stelle als Ausgabe verrechnet wird[1]. Diesem Bedürfnisse nach Ausscheidung störenden und verwirrenden Zahlenmaterials entsprang der im Gemeinderate mehr als einmal laut gewordene Wunsch nach Einführung der kaufmännischen Buchführung, der jedoch schließlich mit der Begründung abgelehnt wurde, daß sich die kaufmännische Buchführung wohl für eine Erwerbs-, nicht aber für eine Aufwandswirtschaft, wie es die Gemeinde ist, eigne.

Der Mangel an Durchsichtigkeit der Jahresrechnungen oder doch einzelner Teile derselben, namentlich einzelner großer Sammelrubriken, ein Mangel, der übrigens auch den Abschlüssen anderer, an der Kameralistik festhaltender Städte für den Laien anhaftet, führte auch zu Zweifeln in die Richtigkeit einzelner seiner Aufstellungen, Zweifel, die in der sozialdemokratischen Presse bis zur Behauptung von Verschleierungen und Fälschungen gesteigert wurden und die schließlich die zur Aufsicht berufene autonome Oberbehörde (den Landesausschuß) sowohl mit Rücksicht auf die vom Lande für das 14 000 000 Kr.-Anlehen übernommeue Garantie wie auch im eigenen Interesse der Gemeinde bestimmen mußten, die

---

als Einnahmeposten im Budget figuriert, wie dies für 1902 mit der Einführung einer festen Abgabe von Wein (anstatt des bisherigen Verzehrungssteuerzuschlages), veranschlagt mit 57 000 Kr., und mit der Tramwayfahrkartensteuer der Fall war.

[1] So belastet z. B. der angenommene Mietwert der Kanzleiräume in den beiden städtischen Amtshäusern den Titel „Verwaltung“ mit 75 600 Kr., um dann im Titel „Liegenschaften“ wiederum als Einnahmspost zu figurieren.

Finanzgebarung der Stadt einer Prüfung zu unterziehen. Auch diese Kommission, die mehrerwähnte Landesuntersuchungskommission, die während des ersten Halbjahres 1904 ihres Amtes waltete, fand die Art der Rechnungslegung abänderungsbedürftig[1].

Wer bemüßigt ist, mit den Etatsrechnungen der verschiedenen Städte zu arbeiten, wird die Wahrnehmung machen, daß das System, der Einteilungsgrund und die ganze Gliederung des Stoffes überall verschieden ist. So finden sich in unseren Präliminaren und den ihnen korrespondierenden Abschlüssen die Personalerfordernisse in verschiedenen Abschnitten verstreut vor, und erst in jüngster Zeit wird in dieser Hinsicht durch eine am Schlusse angefügte Zusammenstellung eine Gesamtübersicht gegeben. Vergleiche zwischen verschiedenen Städten sind dadurch wesentlich erschwert, zum Teile unmöglich, und in dieser Hinsicht wäre eine gewisse Einheitlichkeit in hohem Grade zu begrüßen; auf diesem Gebiete wäre für die Städtetage eine dankenswerte Aufgabe zu lösen, falls sich nicht der Staat selbst wird entschließen müssen, die Grundzüge für die Rechnungslegung der Städte festzulegen, wie ja heute schon die Landgemeinden ihre Rechnungen nach einem vorgeschriebenen Formulare zu führen haben.

Der Komplex von Ämtern und Hilfsämtern mit der ihnen zugewiesenen Beamten- und Dienerschaft bildet den Stadtrat im weiteren Sinne; er besorgt die laufenden Verwaltungsgeschäfte und den Verkehr

[1] Der bezügliche Bericht der Kommission wurde dem Gemeinderate in der Sitzung vom 7. November 1904 zur Kenntnis gebracht. Soviel dem Amtsblatte, welches diesen Bericht auszugsweise wiedergibt, zu entnehmen ist, wurde die Geldgebarung als solche in Ordnung befunden. Es heißt da unter anderm, daß die finanziellen Schwierigkeiten, in welche die Stadtgemeinde in den verflossenen Jahren geraten ist, nicht in Mängeln der Gemeindegebarung gefunden wurden, vielmehr auf eine nicht entsprechende Präliminierung zurückzuführen sind. Hinsichtlich der Rechnungsabschlüsse wird eine solche Art der Anlage gefordert, welche „in allen einzelnen Verwaltungszweigen den tunlichsten Einblick und die weiteste Übersichtlichkeit über die gesamte Vermögensverwaltung bietet." Ein längerer Abschnitt wird der vorgekommenen Verpfändung von Fondspapieren gewidmet, die zur Behebung von vorübergehenden Geldverlegenheiten erfolgten, und welche, da sie ohne Wissen bezw. ohne nachträgliche Verständigung des Gemeinderates stattfanden, getadelt werden. — Die Tatsache der Überprüfung der Finanzgebarung einer Großkommune durch die übergeordnete Behörde involviert immerhin auch ein Mißtrauen, das für die Verwaltung dieser Stadt gewiß nicht schmeichelhaft und für ihren Kredit sicherlich nicht förderlich ist. In dieselbe Rubrik gehört auch die Einsetzung einer Kontrollkommission, deren Aufgabe es ist, die programmmäßige Verwendung der Anlehensgelder zu überwachen.

mit den Parteien. Nachdem städtische Betriebe im gewerblichen Sinne nahezu gänzlich fehlen, — als solche kommen höchstens das Schlachthaus mit der vor kurzem eröffneten Freibank, der Fuhrhof (die Mehrungsabfuhrunternehmung), das Versatzamt und die beiden städtischen Badeanstalten in Betracht; das Theater ist verpachtet; das Straßenbahn- und Beleuchtungswesen ist heute noch in Händen privater Gesellschaften, ebenso die Wasserversorgung[1] — kann von eigentlichen städtischen Betriebsbeamten kaum gesprochen werden. Die stadträtlichen Ämter gliedern sich in 11 Abteilungen mit den erforderlichen Kanzleihilfsämtern (Meldeamt, Einlaufstelle, Expedit, Registratur); die Schaffung der X. und XI. Abteilung erfolgte erst vor kurzem durch Abtrennung der bezüglichen Agenden (geschlossene Armenpflege; Arbeiter-Kranken- und Unfallversicherung, Dienstbotenwesen) von den bis dahin bestandenen neun Amtsabteilungen. Die Amtsabteilung VIII übt mit dem ihr zugewiesenen städtischen Wachkorps (derzeit 277 Mann und 2 Inspektoren) die Polizeigeschäfte aus[2].

Dem Stadtrate i. w. S. koordiniert ist das Stadtbauamt mit seinen vier Abteilungen (politischer Baudienst, Hochbau, Tiefbau, Straßenwesen, Feuerlöschwesen, Verwaltung der städtischen Liegenschaften) und die sich ebenfalls in vier Departements gliedernde Stadtbuchhaltung[3].

---

[1] Es ist eine viel gehörte Klage, daß es seinerzeit unterlassen wurde, diese Betriebe in eigene Regie zu nehmen, und daß man bei Abfassung dieser zum Teile sehr langfristigen Verträge — es gilt dies namentlich von dem im Jahre 1870 auf 50 Jahre geschlossenen Wasserversorgungsvertrage, der heute die bauliche Entwicklung ganzer Stadtgebiete in Frage stellt — auf die Zukunft der Stadt wenig bedacht war. Anderseits wurde bezüglich zweier dieser Unternehmungen (Tramway- und Gasgesellschaft) in letzterer Zeit das System der Gewinnbeteiligung der Stadt mit Erfolg angewendet.

[2] Die Handhabung der Lokalpolizei ist im Jahre 1866 auf die Gemeinde im vollen Umfange übergegangen, in welchem Jahre die k. k. Militärwache ihre Tätigkeit einstellte und der städtischen Polizei Platz machte; diese bestand damals aus 6 Beamten und 30 Zivilwachmänner; schon im Jahre 1867 wurde deren Zahl auf 40 erhöht, im Jahre 1870 auf 80 und im Jahre 1871 auf 100 Mann. Eine Bewaffnung erhielt sie erst im Jahre 1872; bis dahin wurden für die Nachtpatrouillen Militärassistenzen beigestellt (in den Sommermonaten 12, im Winter 20 Mann pro Nacht). Mit 1. September 1876 wurde eine k. k. Polizeidirektion in Graz geschaffen, an welche ein Teil der bis dahin von der Stadt besorgten polizeilichen Agenden und zwar die der sog. politischen Polizei (Preßpolizei, Versammlungs- und Vereinswesen), dann auch das Meldewesen übergingen. Über ein eigenes Wachkorps verfügt die k. k. Polizeidirektion nicht.

[3] In allerjüngster Zeit wurde sowohl für das Stadtbauamt wie für die Stadtbuchhaltung je eine V. Abteilung geschaffen und zwar vorläufig ohne Vermehrung des Beamtenstandes oder Kreierung neuer leitender Stellen.

Die Kassengeschäfte werden von zwei mit selbständigem Beamtenkörper versehenen Stellen (Stadtkasse und Steuerkasse) besorgt; die Lebensmittel- und Gewerbepolizei überhaupt obliegt dem Marktkommissariate. Einzelne in städtischer Verwaltung stehende Anstalten verfügen über eigene Fonds; so das Kranken- und das Versorgungshaus, das Bürgerspital, das Versatzamt und das Mädchenlyzeum. Die Stadtgemeinde hat allfällige Abgänge dieser Fonds aus eigenem zu decken; die ebengenannten Fonds mit Ausnahme des Krankenhaus- und Bürgerspitalfonds sind auch tatsächlich passiv und erfordern Dotationen aus Gemeindemitteln.

Die nicht zu den eigentlichen laufenden, sich täglich wiederholenden Verwaltungsgeschäften gehörigen, also die eine förmliche Entscheidung erfordernden Angelegenheiten sind dem Stadtratskollegium vorzulegen. Die Gemeindeordnung verweist hinsichtlich der kollegialisch zu behandelnden Geschäfte auf die Geschäftsordnung des Stadtrates; auf Grund des vom Jahre 1871 stammenden, noch heute in Geltung stehenden „provisorischen Statuts für den Stadtrat" ist eine solche Geschäftsordnung erlassen worden; sie bestimmt des näheren jene Angelegenheiten, welche in den Kollegialsitzungen des Stadtrates behandelt werden müssen, und subsumiert unter dieselben namentlich auch alle Erledigungen, welche die Auszahlung von Geldern aus der städtischen Kasse zum Zwecke haben. Der kollegialischen Behandlung unterliegen auch und zwar schon zufolge ausdrücklicher Norm der Gemeindeordnung Straferkenntnisse, welche der Stadtrat in Ausübung der Lokalpolizei fällt. Hierdurch sollte offenbar dieses wichtige Recht der polizeilichen Strafgewalt möglichst vor Willkürlichkeit bewahrt werden, und doch eignet sich in praxi gerade hierfür die kollegialische Behandlung am wenigsten und wird dieses Recht der Strafverhängung im konkreten Falle lediglich zum Rechte der nachträglichen Genehmigung oder Kenntnisnahme der vom Beamten auferlegten und in der Regel auch schon vollzogenen Strafe[1].

Den Vorsitz im Stadtrate führt der Bürgermeister eventuell einer seiner beiden Stellvertreter; die Beschlüsse werden mit absoluter Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder, deren mindestens fünf anwesend sein müssen, gefaßt. Gegenüber einem Beschlusse des Stadtrats hat der

[1] Siehe die Abhandlungen in Nr. 33 und 44 f. der österr. Zeitschrift für Verwaltung, Jahrgang 1902, in welchen die Unhaltbarkeit des in eine Reihe von Städtestatuten (7) aufgenommenen Prinzips der Zuweisung der politischen Strafgewalt an Kollegialbehörden dargetan wird. In einigen der Statute jüngeren Datums wie z. B. in jenem der Stadt Klagenfurt, ist dieser Standpunkt auch bereits verlassen und ist die Strafgewalt ausdrücklich geprüften Beamten zugewiesen.

Vorsitzende das Sistierungsrecht, in welchem Falle er die Angelegenheit dem Gemeinderate zur Entscheidung vorzulegen hat, natürlich vorausgesetzt, daß derselbe nicht ohnedies zur Entscheidung berufen ist.

Auch gegenüber Beschlüssen des Gemeinderates selbst hat der Bürgermeister das Sistierungsrecht und zwar über schriftliches Ansuchen von wenigstens 16 Gemeinderatsmitgliedern, wenn er findet, daß durch einen Beschluß ein öffentliches Interesse gefährdet wird oder der Gemeinde ein Nachteil zugehen würde; in diesem Falle wird die Verhandlung reassumiert und wird vom Gemeinderate neuerlich entschieden. Zur Sistierung eines Beschlusses verpflichtet ist der Bürgermeister dann, wenn er findet, daß ein Beschluß ungesetzlich ist oder der Gemeinde Schaden zufügt. Diese beiden Fälle werden also meist zusammentreffen; in diesem letzteren Falle ist, wenn auch gegen den zweiten Beschluß dieselben Bedenken vorliegen, die Entscheidung der vorgesetzten autonomen bezw. politischen Behörde einzuholen. Sistierungsfälle haben sich in letzterer Zeit öfters ereignet; so wurde ein Beschluß (Ausbau einer Tramwaylinie) wegen Unklarheit, ein anderer (Einhebung einer Automobilsteuer) ob Mangel der qualifizierten Mehrheit, also ob Ungesetzlichkeit sistiert. In beiden Fällen wurde durch den Gemeinderat selbst die Remedur geschaffen.

Dieses Sistierungsrecht übt der Bürgermeister unter seiner Verantwortung; welcher Art nun diese Verantwortung ist, ist ebensowenig gesagt, wie der Umfang der in § 60 des Gemeindestatuts normierten Verantwortlichkeit des Bürgermeisters „für seine Amtshandlungen sowie für die Geschäftsgebarung des Stadtrates" irgendwie näher bezeichnet ist. In dieser Allgemeinheit ist denn auch der Begriff der Verantwortlichkeit ein inhaltloses Wort, das wenigstens im Rahmen eines Gesetzes nicht Raum finden sollte, es wäre denn, man statuiert diese Verantwortlichkeit, die sich dann aber wohl billigerweise nicht bloß auf die Person des Chefs der Gemeindeverwaltung beschränken dürfte, mit Angabe der eventuellen Rechtsfolgen.

Der Bürgermeister wird aus der Mitte des Gemeinderates auf drei Jahre gewählt; sollte sein Mandat als Gemeinderat vor Ende der drei Jahre ablaufen und er nicht mehr in die Gemeindevertretung gewählt werden, so endet seine Funktion als Bürgermeister mit Erlöschung seines Mandates. Die Beschränkung der Funktionsdauer auf drei Jahre ist eben eine Folge der dreijährigen Mandatsdauer überhaupt und hat mit letzterer deren Licht- und Schattenseiten gemein. Ein allzu häufiger Wechsel, dem allerdings durch die Wiederwahl auf eine zweite oder dritte

Periode begegnet werden kann und bisher auch meist begegnet wurde, hat sicherlich auf die Schaffensfreude und Initiative des jeweiligen Stadtoberhauptes einen lähmenden Einfluß. Die Kürze der Amtsdauer in Verbindung mit der bedeutenden Geschäftslast bringt es mit sich, daß sich diesem Ehrenamte wohl nur Männer widmen können, welche sich in vollkommen unabhängiger Lebensstellung bezw. in günstigen finanziellen Verhältnissen befinden. Ein Rechtsanwalt mit ausgedehnter Klientel wird sich kaum auf die Ungewißheit einer Wiederwahl hin zur Übernahme des Amtes herbeilassen, will er nicht Gefahr laufen, in seinem sonstigen Berufe eine vielleicht nicht mehr nachzuholende Einbuße zu erleiden. Von den sechs Männern, die seit Bestand der Autonomie das Amt des Bürgermeisters innehatten, waren fünf Realitätenbesitzer; darunter drei Juristen, ein Privatier, ein Fabrikant.

Das Amt der beiden Bürgermeisterstellvertreter wird alljährlich durch Neuwahl besetzt; bei den ziemlich umfangreichen Funktionen, welche diesen Ämtern zugewiesen sind, ist es begreiflich, daß auch diese sich nur schwer mit einem Nebenberufe verbinden lassen[1].

Die Bezüge des Bürgermeisters bestehen in der Funktionsgebühr von jährlich 10 000 Kr. und dem Dispositionsfonds von 3000 Kr. Die beiden Vizebürgermeister beziehen eine Gebühr von jährlich je 4000 Kr.

Die Wahl des Bürgermeisters unterliegt der kaiserlichen Bestätigung. Der Bürgermeister bezw. einer seiner Stellvertreter führt in den Sitzungen des Gemeinderates den Vorsitz; er kann bei Mißbrauch der Redefreiheit Redner zur Ordnung rufen bezw. ihnen das Wort entziehen; weitere disziplinare Mittel stehen ihm nicht zu.

Die besoldete Beamtenschaft hat hinsichtlich ihrer Vorbildung zum Teile denselben Erfordernissen zu entsprechen, welche für die Ausübung des staatlichen Verwaltungsdienstes vorgeschrieben sind; dies gilt und zwar kraft Gemeindeordnung für die Konzeptsbeamten einschließlich der Amtsärzte und für die im Stadtbaudienste verwendeten Beamten. Für die übrigen Beamtenstellen setzt der Gemeinderat die Erfordernisse fest; er bestimmt auch die Bezüge der Beamten und Diener.

Berücksichtigt man, daß neben dem Bürgermeisteramte, neben den mehrgedachten 10 Abteilungen des Stadtrates, an deren Spitze je ein be-

[1] Der Entwurf der neuen Gemeindeordnung nimmt für das Amt des Bürgermeisters eine 6jährige und für jenes der beiden Stellvertreter eine 3jährige Funktionsdauer in Aussicht.

soldeter Stadtrat mit einer größeren oder geringeren Anzahl juridisch gebildeter Hilfskräfte und einer entsprechend großen Anzahl von Manipulationsbeamten steht, neben dem Stadtphysikate (Amtsabteilung VII) mit seinen 4 Amtsärzten[1] und seinem Kanzleipersonale, neben den unter je einem Baurate stehenden 4 Bauamtsabteilungen, neben der in ebenfalls 4 Departements mit je einem Rechnungsrate untergeteilten Stadtbuchhaltung noch die eigentlichen Hilfsämter (Stadtkasse, Steuerkasse, Marktkommissariat, Meldeamt, Einreichungsprotokoll, Expedit, Registratur) stehen, berücksichtigt man weiter, daß hierzu noch das Beamtenpersonal des Stadtschulrates kommt, wogegen städtische Betriebe nahezu fehlen, und daß die Stadt auch Geschäftszweige, welche anderwärts bereits ein wichtiges Glied der städtischen Verwaltung bilden (wie ein statistisches Amt, eine Arbeitsvermittlungsstelle, ein Wohnungsamt), ihrem Organismus noch nicht eingefügt hat, so erscheint gewiß die Arbeitsteilung im weitesten Maße durchgeführt. Wie schon oben erwähnt, fällt die Abgliederung einzelner Geschäfte von den bisherigen Amtsstellen unter Zuweisung derselben an neu kreierte Abteilungen zum Teile erst in die jüngste Zeit (1902). Die Schaffung eines eigenen städtischen Melde- und Wahlamtes erfolgte im Jahre 1899; dringendes Bedürfnis soll auch hier die Veranlassung gebildet haben.

In bezug auf die materielle Stellung der Kommunalbediensteten hat der Gemeinderat mit der Bewilligung der im Rahmen des Budgets möglichen Mittel niemals gekargt und mit Recht. Es frägt sich nur, ob er in organisatorischer Hinsicht immer eine glückliche Hand hatte. Zweifellos verfügt die Stadt über einen sehr kostspieligen Verwaltungsapparat. Vergleiche mit anderen Städten sind jedoch in dieser Hinsicht mit Vorsicht aufzunehmen. Eine interessante Studie auf diesem Gebiete liegt vor in der vom statistischen Amte der Stadt Dortmund bearbeiteten Erhebung über „die Vergrößerung des Bureaupersonals und die Zunahme der Arbeiten der städtischen Verwaltung im Zeitraume 1893 bis 1903". Der Bericht kommt zum Schlusse, daß die Aufstellungen in den Haushaltplänen der einzelnen Städte ihrer verschiedenen Anlage wegen als genaue Vergleichsbasis nicht dienen können und daß der Personalaufwand einer Stadt ein wesentlich anders gearteter ist, je nachdem Eigenbetriebe in größerem oder geringerem Umfang vorhanden und in denselben einbezogen sind oder nicht.

[1] Darunter ein Amtstierarzt; außerdem sind dem Schlachthause 3 städtische Tierärzte zugewiesen.

Unter diesem Vorbehalte beschäftigt sich die Monographie mit einer vergleichsweisen Übersicht der Zunahme des Aufwandes für Gehälter in einer Anzahl deutscher Städte, auf welche hier kurz eingegangen werden soll. In Dortmund selbst, einer Stadt mit 142 743 Einwohnern stieg der Gesamtpersonalaufwand von 263 000 Mk. im Jahre 1891 auf 394 410 Mk. im Jahre 1896 und auf 851 530 Mk. im Jahre 1903, hat sich also im Zeitraum von 1891 auf 1903 mehr als verdreifacht. Düsseldorf (213 000 E.) hatte 1896 einen Personaletat von rund 700 000 Mk., der sich im Jahre 1903 auf 1 500 000 Mk., also um etwa das Doppelte erhöhte. Barmen (141 944 E.) weist für denselben Zeitraum eine Zunahme der Ausgaben um 80—90 %, Elberfeld von 50—60 % auf; in Bochum und Duisburg hat sich der Betrag verdoppelt. Diese zum Teile recht erhebliche Steigerung der persönlichen Erfordernisse wird sodann einerseits mit der Bevölkerungszunahme in Parallele gestellt, welche einen der wesentlichsten Faktoren für die Intensität mancher Verwaltungszweige, insbesondere der polizeilichen, bau- und armenrechtlichen Tätigkeit bildet. Zum Teile erscheint diese Steigerung auch als die Rückwirkung des Ausbaues der staatlichen Gesetzgebung und da vor allem auf einem Gebiete, das für unsere österreichischen Verhältnisse wenigstens des letzten Jahrzehntes wohl kaum in Betracht kommen kann, dem Gebiete der sozialen Fürsorge[1]. So hat die Novelle zum Heimatsgesetze nicht nur sofort ein für die Gemeindefinanzen bedenkliches Anschwellen der Armenlast zur Folge gehabt, sie hat sich auch im Personalaufwande fühlbar gemacht. Die Einführung der neuen Steuergesetze, die mit dem Jahre 1898 in Kraft traten, bildete den direkten Anlaß zur Vermehrung des Buchhaltungs- und Kassenpersonales. In ähnlicher Weise hat die Arbeiter-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetzung, das Lebensmittelgesetz u. a. die Gemeindefinanzen in Mitleidenschaft gezogen. Unter anderm gehören auch die ganz namhaften, wenn auch nur vorübergehenden Personalkosten hierher, die der Stadt aus ihrer gesetzlichen Mitwirkung bei der Volkszählung und aus der mit der letzten Volkszählung im Jahre 1900 bezw. 1901 verbundenen Wohnungs- und Betriebsstättenaufnahme erwuchsen (ca. 30 000 Kr.). Es muß da immer wieder darauf verwiesen werden, daß der Staat den autonomen Stadtgemeinden in personeller und sachlicher Beziehung — man denke in dieser letzteren Beziehung nur

[1] Man müßte denn das Gesetz über die Aufbesserung der Bezüge der Staatsbediensteten und ihrer Hinterbliebenen hierher zählen, das allerdings auf die Gemeinde sehr bald rückwirkend gewesen ist.

an die Verzehrungssteuer[1] und an die Anforderungen für Zwecke der Militäreinquartierung, also, so sollte man glauben, einer Staatsaufgabe per eminentiam — Lasten zumutet, denen gegenüber diese Gemeinden sich nur mit der Krücke der Schulden noch aufrecht halten können. Ja selbst dort, wo dem Staate eine gesetzliche Handhabe nicht zu Gebote steht, um die Gemeinde für seine Zwecke in Kontribution zu setzen, verschmäht er es nicht, auf dem Wege des Übereinkommens sich in dieser oder jener Form von den Gemeinden bezahlt zu machen, die sich wohl oder übel, wollen sie nicht überhaupt auf die betreffende Anstalt Verzicht leisten, der Bedingung fügen müssen[2]. Hat dann eine solche Stadt noch Agenden zu besorgen, welche anderen Kommunen erspart bleiben und welche ein bedeutendes Personal an Beamten und Durchführungsorganen erfordern wie die Polizeiagenden, die Steuereinhebung und -eintreibung, so muß dies in ihrem Personalaufwande in auffallender Weise zur Geltung kommen. Dabei spielt noch eine Anzahl von Faktoren herein, welche nach einer immer weitergehenden Vergrößerung dieses Apparates drängen, und es ist eine der schwierigsten Aufgaben einer Gemeindevertretung, zu beurteilen, inwieweit solchen Begehren ohne Beeinträchtigung der Gemeindeinteressen nachgegeben werden soll und darf. Der Ruf nach Vermehrung der Wache geht natürlich Hand in Hand mit der gegen die Peripherie fortschreitenden Verbauung; er taucht entweder vereinzelt aus der Bevölkerung auf, wenn durch irgend einen kriminellen Fall ein Stadtviertel in Aufregung versetzt wird; oder — und wir sehen dies bei uns — er wird von dem betreffenden Amte selbst alljährlich gelegentlich der Budgetfestsetzung erhoben. Als treibendes Element in dieser Hinsicht kommt namentlich auch die Beamtenschaft selbst in Betracht, die Dienerkategorien natürlich nicht ausgenommen. Ist es doch eine charakteristische Erscheinung unseres öffentlichen Lebens, daß Reformen immer erst erkämpft oder erbettelt werden müssen. Diesen Verhältnissen und Anforderungen trug der Gemeinderat durch eine sukzessive Ausgestaltung des Verwaltungskörpers Rechnung. Wie beigegebene Tabelle zeigt, trägt das Anwachsen des Verwaltungsaufwandes zum Teile sprunghaften Charakter.

---

[1] Das Erträgnis des ärarischen Liniengefälles ist derzeit um den Jahreszins von 1 406 000 Kr. an die Stadtgemeinde verpachtet.

[2] Die Stadtgemeinde Graz mußte durch mehr als 30 Jahre für die Universität einen Jahresbeitrag von 16 000 Kr. leisten. Eine Staatsrealschule, ein III. Staatsgymnasium erhielt sie nur gegen kostenlose Beistellung des Bauplatzes bezw. gegen Ankauf desselben für das Ärar.

Jahr	Konzept		Kanzleifach			Bauamt		Marktamt		Stadtbuchhaltung		Kassen		Sanitätspersonal	
	Anzahl	Aufwand	Anzahl Beamte	Anzahl Diurnisten	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand
1875	22 [1]	36 300	26 [1]	15 [2]	34 200	27 [3]	31 770	14	15 185	11	14 408	12	13 518	16 [4]	11 890
1880	23	38 417	25	20 [7]	34 768	27	32 643	10	10 203	11	15 309	13	14 360	20 [8]	14 800
1885	25	43 772	26	27 [10]	39 602	32	35 132	11	11 705	12	15 854	16	17 990	23 [11]	19 000
1890	29	50 613	30	33	48 007	38 [14]	41 542	11	12 488	14	20 130	18	19 124	27 [15]	22 000
1895 [17]	37	66 633	41	33	58 098	27 [18]	45 920	11	14 740	20	26 090	19	25 050	29	28 652
1900	41 [19]	87 500	69 [20]	37	83 600	35 [21]	62 994	11	17 066	30	40 251	30	39 454	30 [22]	36 350
1903 [24]	51	102 166	100 [25]	59	92 172	39 [26]	65 626	11	17 512	41 [27]	48 226	30	44 014	32 [28]	44 200

Bemerkungen zur Tabelle.

Die Ziffernangaben sind den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen entnommen. Bei der Bearbeitung haben sich Schwierigkeiten insofern ergeben, als in den verschiedenen Jahren eine gegebene Post, z. B. die Straßenaufsichtsorgane, die Stromaufseher usw. sich in verschiedenen Titeln verrechnet finden und auch die Anzahl der in einem Verwaltungszweige beschäftigten Personen nicht immer mit voller Klarheit zu ersehen ist; in Fällen solcher Art wurde die Ziffer abgerundet; ausdrücklich wird

[1] Im Voranschlage ist eine genaue Unterscheidung nicht durchgeführt.
[2] Außerdem 2 Steindrucker.
[3] 13 Techniker, 11 Empiriker (einschl. Straßenaufsichtsorgane) 3 Kanzleibeamte.
[4] Einschließlich der 10 Bezirksärzte; außerdem eine Hebamme.
[5] Verwaltungspersonale 5, Ärzte 6.
[6] 20 Beamte, 4 Diener.
[7] Nach Voranschlag; dazu 2 Steindrucker.
[8] Einschließlich der 2 Stromaufseher.
[9] Eröffnet Ende 1877; 3 Beamte, 6 Diener.
[10] Dazu 2 Steindrucker.
[11] Darunter 14 Ärzte.
[12] Infolge Schaffung des Brandinspektorates.
[13] Wurde 1885 in städtische Verwaltung übernommen.
[14] Darunter 14 Diener (6 Straßenaufsichtsorgane).
[15] Darunter 16 Ärzte.
[16] 7 (bezw. späterhin 10) defin. Lehrpersonen, außerdem externe Kräfte.
[17] Mit dem Jahre 1895 trat eine allgemeine Gehaltsregulierung ein.
[18] Ohne Diener; ein Teil der Diener ist von da ab unter „Löhnungen" verrechnet; ein weiterer Teil, nämlich die Straßenaufsichtsorgane, sind unter einem anderen Titel verrechnet mit 3700 Kr.

Feuerwehr		Schlachthaus		Kranken- u. Versorgungshaus		Versatzamt		Mädchenlyceum		Sicherheitswache Anzahl	Löhnungen d. Amts-, Bezirksdiener, Sicherheitswache u. d. nicht anderweitig verrechneten Diener.	Pensionsstat für Beamte und Diener (ohne Fondsbedienstete)
Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand			
39	1 040	—	—	11 [5] und Warte-personal	19 300	24 [6]	23 400	—	—	111	76 726	21 440
39	3 058	9 [9]	5 000	detto	19 200	24	24 300	—	—	111	79 027	30 309
48 [12]	6 400	11	5 408	detto	18 000	25	23 100	—	11 000 [18]	117	86 527	34 377
50	8 300	14	6 600	12 und Wärter	19 200	25	25 400	— [16]	13 257	157	111 725	54 828
50	10 200	?	9 800	„	20 000	26	29 400	—	15 000	194	140 603	80 526
64	17 000	27	16 000	„	22 000	28 [23]	33 600 [23]	—	19 600	255	222 839	88 859
86 [29]	25 000	?	19 000	13 [30] und Wärter	23 900	30	35 700	—	28 000	278	250 517	120 852

betont, daß alle sachlichen Erforderniſſe dabei außer Betracht blieben und daß lediglich der Personalaufwand, ausgedrückt in Gulden (Gehalte, Bezüge, Löhnungen, Ruhegenüſſe), in Rückſicht gezogen wurde. Hierbei wurden Sonderentlohnungen, Krankenkoſtenaushilfen, ſowie das bei den eigentlichen Betrieben (Theater und Fuhrhof) beſchäftigte Perſonal, das Parkaufſichtsperſonal, das Dienerperſonal in den ſtädtiſchen Badeanſtalten ebenfalls weggelaſſen. Endlich fanden hierbei keine Aufnahme die bedeutenden Perſonalkoſten, welche der Stadtgemeinde für die Volks- und Bürgerſchulen erwachſen und welche außer den Koſten für das Beamtenperſonal des Stadtſchulamtes in der Beſtreitung der Quartiergelder für die 23 Schulleiter und in der Beſtallung der ſämtlichen Schuldiener beſtehen. Dieſe letzteren Auslagen treffen die Gemeinde als Folge ihrer geſetzlichen Verpflichtung zur Beſtreitung aller Erforderniſſe der Volks- und Bürgerſchulen mit Ausnahme der Lehrerbezüge; dieſe

---

[19] 1 Kommiſſar beim Stadtſchulrate in Verrechnung.

[20] Im Jahre 1900 wurde ein ſtädtiſches Meldeamt errichtet,

[21] 20 Techniker, 13 Empiriker, 2 Kanzleibeamte; dazu kommen 9 Straßenaufſichtsorgane mit 5300 fl. u.

[22] Ohne die 2 Stromaufſichtsorgane.

[23] 22 Beamte, 6 Diener; außerdem 10 067 fl. für Penſionen.

[24] Mit Beſchluß v. 29. Dez. 1902 erfolgte eine neuerliche durchgreifende Reorganiſierung.

[25] Darunter 53 mit Adjutum (Praktikanten und Aſpiranten).

[26] 23 Techniker, 13 Empiriker, 3 Kanzliſten.

[27] Einſchließlich 8 Diurniſten.

[28] Darunter 19 Ärzte, 1 Kinderpflegerin, 6 Diener.

[29] 4 Offiziere, 6 Telegraphiſten, 76 Mann Feuerwehr.

[30] 6 Verwaltungsperſonale, 7 Ärzte.

werden aus dem Landesschulfonde bestritten, dem die Gemeinde hierzu jährlich einen Beitrag in der Höhe von 7 % der im Stadtgebiete zur Vorschreibung kommenden direkten Staatssteuern abzuliefern hat, mit anderen Worten, 7 % ihrer Umlagen zu den Staatssteuern werden ihr sofort wieder als Beitrag zum Landesschulfonde abgenommen. Es wurde berechnet, daß dieser Beitrag, der im Jahre 1903 450 288 Kr. (7 % von 6 432 685 Kr. Staatssteuer) betrug, die wirklichen Kosten für die Lehrpersonen im Stadtgebiete erheblich überschreitet. Man sieht, daß sich Staat und Land die Befriedigung der kulturellen Bedürfnisse auf Kosten der Gemeinden zu erleichtern wissen[1].

Die gesamten Personalausgaben der Gemeinde ergeben nach der den Voranschlägen pro 1900 und 1903 beigegebenen Übersicht folgendes Gesamtbild:

Jahr	Gehalte, Zulagen usw. u. Diurnen (in Kronen)				Löhnungen (in Kronen)				Summa der Gehalte usw. und Löhnungen in Kronen
	für Angestellte der Gemeinde	für Angestellte an den Fondsanstalten[2]	für Schulzwecke	Summa	für Diener der Gemeinde	für Diener a. d. Fondsanstalten[2]	für Schuldiener	Summa	
1900	746 222	117 720	32 524	896 466	569 597	24 802	21 736	616 135	1 512 600
1903	900 286	135 790	49 688	1 085 764	680 544	26 965	30 848	738 357	1 824 121

Der Geschäftsbericht des Stadtrates per 1903 (abgedruckt im Amtsblatte) gibt die Zahl der Beamten am Schlusse dieses Jahres mit 333, jene der gegen Taggeld angestellten Kanzleiarbeiter mit 85, weiter die Zahl der städtischen Diener einschließlich der Sicherheitswache und der Feuerwehr mit 529 an[4]. Damit ist jedoch der Kreis der städtisch besoldeten Arbeitskräfte noch keineswegs geschlossen; denn in diesen Ziffern ist nicht berücksichtigt das Lehrpersonal des Mädchenlyceums, einer städtischen Lehranstalt, die zwar über einen eigenen Fond verfügt, aber seit Jahren einen beträchtlichen Zuschuß aus Gemeindemitteln erfordert; es ist hierbei nicht berücksichtigt die namhafte Zahl der im Dienste der städtischen Liniengefälls- (Verzehrungssteuer-) Pachtung stehenden Organe (ca. 144), nicht berücksichtigt auch die große Gruppe der für Erhaltung

[1] Außerdem leistete die Gemeinde freiwillig durch mehrere Jahre bis zur Lehrergehaltsregelung im Jahre 1899 Zulagen an die Lehrpersonen (à 100, 120 und 150 fl.) im Gesamtbetrage von ca. 18 000 fl. pro Jahr.

[2] Kranken- und Versorgungshaus, Versatzamt und Mädchenlyceum; die übrigen ganz selbständigen und auch aktiven Fondsanstalten (Waisenhaus, Bürgerspital) sind auch hier weggelassen.

[3] Stadtschulrat, Quartiergelder für die Schulleiter.

[4] Dem gegenüber erscheint die im obenerwähnten statist. Berichte der Stadt Dortmund mit 528 Personen (für das Jahr 1903) angegebene Gesamtzahl der städt. Bediensteten einschl. der Schutzmänner allerdings sehr gering.

und Reinigung der städtischen Straßen und Plätze im Solde der Gemeinde stehenden Taglöhner. Ist nun dieser kolossale Verwaltungsapparat auch wirklich notwendig? Diese Frage, die sich unwillkürlich aufdrängt, wird sich so kurz weder bejahen noch verneinen lassen. Wohl aber will es scheinen, daß diese Maschine in manchen Teilen doch etwas zu kompliziert konstruiert ist und infolgedessen auch zu schwerfällig arbeitet. Aus den Verhandlungen des Gemeinderates wie auch aus manchen Tagesblättern liest man ab und zu Klagen über den umständlichen schriftlichen Verkehr der einzelnen Bureaus untereinander[1], über Anordnung kostspieliger kommissioneller Erhebungen aus ganz geringen Anlässen, eine Klage, die übrigens auch anderwärts geführt wird; so wurde in der letzten Budgetdebatte des Wiener Gemeinderates vom 6. Dezember 1904 von mehreren Rednern auf die unverhältnismäßige Höhe des Aufwandes für Diäten, Kommissionsgebühren hingewiesen und dies geradezu als der „wundeste Punkt des Budgets" bezeichnet. Der Wiener Stadtrat sah sich schon im Jahre 1902 bemüßigt, an Maßnahmen zur Hintanhaltung unnötiger Augenscheinsvornahmen zu denken, wie es scheint, mit geringem Erfolge. Wenn übrigens hier wie anderwärts in der Ämterorganisation nicht immer die richtigen Grenzen eingehalten wurden, so ist man damit nur in die Fußstapfen des österreichischen Bureaukratismus überhaupt getreten und man hätte bei Gelegenheit mancher wohlgemeinten Reorganisierung nur wieder einmal auf den gewöhnlichen Gang der Dinge vergessen, der auf neue Beamte neue Räume, neue Diener, neue Wünsche folgen läßt. Die Bezüge der Beamten wurden nach der im Jahre 1898 erfolgten Regelung der Staatsbeamtengehalte diesen gleichgestellt[2]. Ebenso wurde der Anspruch auf Ruhegehalt, Witwenpension usw. nach dem Muster der für Staatsbedienstete geschaffenen Pensionsvorschrift geregelt, ein Akt der Humanität, der namentlich infolge der wesentlichen Besserstellung der Witwen sehr bald ein bedeutendes Anschwellen des Pensionsetats nach sich zog und

---

[1] Seit längerem werden Studien zur Vereinfachung der Geschäftsbehandlung gemacht. Weshalb entschließt man sich nicht zur Einführung der fortlaufenden Schreibweise, die viel an Zeit und Papier erspart?

[2] Durch die Einrechnung des Quartiergeldes (der Aktivitätszulage der Staatsbeamten) in die Pension, sowie durch Festsetzung einer zum Bezuge des vollen Ruhegehaltes berechtigenden Dienstzeit von 36 Jahren für Beamte mit Hochschulbildung und von 38 Jahren für solche mit Mittelschulmatura sind die städtischen Beamten besser gestellt als die Staatsbeamten.

sich auch in Zukunft recht fühlbar machen wird[1]. Mit der Verwendung weiblicher Hilfskräfte zu Schreibarbeiten wurde im Versatzamte ein befriedigender Anfang gemacht[2].

Die Rechte und Pflichten der Beamten und Diener sind in einer Dienstespragmatik festgelegt, wie eine solche als eine einheitliche zusammenfassende Norm für die Staatsbediensteten bekanntlich bis heute nicht besteht. Hervorgehoben zu werden verdient, daß in derselben auch ein Urlaubsanspruch der Beamten in der Dauer von 14 Tagen pro Jahr anerkannt ist. Urlaub bis zu vier Wochen erteilt der Bürgermeister; Beurlaubungen für längere Zeit stehen dem Gemeinderate zu. Diener haben zufolge Gemeinderatsbeschlusses vom Jahre 1900 Anspruch auf achttägigen Urlaub.

Eine besondere Gruppe bilden die mit Taggeld angestellten Kanzleihilfsarbeiter, deren Stellung durch die Beschlüsse des Gemeinderates vom 29. Dezember 1902 eine wesentliche Besserung in der Richtung erfuhr, daß allen jenen, welche durch Ablegung einer amtlichen Prüfung die Eignung zum Kanzleifache dartun und welche nicht bloß zu vorübergehenden Schreibarbeiten aufgenommen sind, bis zu einem gewissen Grade die Vorteile der definitiven Anstellung zugewendet wurden, indem sie im Erkrankungsfalle auf Fortbezug des Taggeldes für 20 Wochen und im Falle der Dienstuntauglichkeit unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Provision haben. Bestimmend hierfür war besonders der Umstand, daß es bei der großen Anzahl von Schreibarbeitern unmöglich ist, allen den Beamtencharakter zu verleihen, und daß es doch nur billig erscheint, wenn solche, welche jahrelang im Dienste der Gemeinde stehen, auch hinsichtlich ihrer Zukunft einigermaßen gesichert sind. Auch wurde den unteren Rangklassen der Anspruch auf Vorrückung in die nächst höheren Rangsklassen nach Absolvierung einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren zuerkannt. Die Gemeinde hat also sicherlich vieles getan, um dem so-

---

[1] Die höchstbesoldeten Stellen entsprechen der VI. Rangklasse des Staates und sind dermalen in dieselbe 4 Beamte eingereiht. Die Witwenpension ist bei Beamtenwitwen unabhängig von der Dauer der Amtstätigkeit des Verstorbenen und ist nach fixen Sätzen zwischen 2400 Kr. und 800 Kr. abgestuft. Die Pension von Witwen nach st. Dienern richtet sich nach der Zahl der Dienstjahre, muß jedoch mindestens 600 Kr. betragen.

[2] Dermalen stehen auch bereits in mehreren Abteilungen des Stadtrates weibliche Schreibkräfte zur Handhabung der Schreibmaschinen in Verwendung.

genannten Beamtenelende und der in diesen Kreisen leider so häufig zu beobachtenden Verschuldung zu steuern[1].

Noch muß hier einer Kategorie der Bediensteten der Stadt gedacht werden, die trotz der Bescheidenheit der Ausgabe für den einzelnen doch in ihrer Gesamtheit einen gewichtigen Faktor im städtischen Budget bilden; es sind dies die städtischen Straßenarbeiter, die auch unter die Bittenden und schließlich unter die Fordernden getreten sind, um sich ihre Lage zu bessern. Die Straßenreinigungs(Kehr-)Arbeiten sind zum großen Teile Individuen übertragen, die infolge ihres Alters oder sonstiger Gebrechen beschränkt arbeitsfähig sind und die eben anderweitig nirgends mehr Verdienst finden, aber doch die vielfach gemiedene Armenversorgung im Siechenhause nicht in Anspruch nehmen wollen. Die Entlohnung dieser Art von Arbeitern ist nun eine sehr geringe und sie erhoben in Petitionen und Versammlungen die Forderung nach Gewährung eines Minimaltaglohns von 2 Kr. Wiederholt kam dieses Begehren im Gemeinderate zur Sprache; dieser wie auch der Stadtrat und das Bauamt lehnten trotz der lebhaften Unterstützung, welche die Petenten von sozialdemokratischer Seite erfuhren, das Ansuchen in diesem Umfange mit dem Hinweise auf die Tatsache ab, daß diese Art der Verwendung nur eine andere Form der Armenversorgung darstellt und daß die im Straßendienste beschäftigten vollwertigeren Arbeitskräfte auch demgemäß entlohnt sind. Einen teilweisen Abschluß fand diese Bewegung im Frühjahr 1904, wo sich der Gemeinderat mit der Fixierung der Maximalzahl dieser Arbeiterschaft befaßte. Dem bezüglichen Referate[2] ist zu entnehmen, daß die Stadt bisher durchschnittlich 700 bis 800 Personen (meist männlichen Geschlechtes) zur Reinigung ihrer Straßen verwendete, eine Zahl, die im Winter bis zu 1000 und bei großen Schneefällen vorübergehend bis zu 2000 anwächst. Erwägungen finanzieller Natur sowie der Umstand, daß der stets wechselnde Stand dieser Arbeiterkategorie ein hauptsächliches Moment in der Unsicherheit der Präliminierung bildete, bestimmten den Gemeinderat, die Maximalzahl der Straßenarbeiter mit 620 festzusetzen, wobei er sich gleichzeitig bemüßigt sah, das Erfordernis für die Armenpflege um 20 000 Kr. zu erhöhen. Diese Maßregel, war sie auch für die von der Entlassung Betroffenen hart genug, war gewiß notwendig; sie bewies aber zugleich, daß sich in der Ver-

[1] Dem Vorbilde des Wiener Magistrates folgend wurde den Beamten die Übernahme von Bürgschaften untersagt.

[2] Enthalten in den städt. Amtsblättern 4 und 5 von 1904.

waltung dort und da Vereinfachungen und Einschränkungen vornehmen lassen; freilich war es auf dieser Seite am einfachsten. Hatte man auf diese Weise die wirklich Arbeitsunfähigen der Armenversorgung überwiesen, so mußte man sich auch zu einem weiteren Schritte bequemen und dies geschah auch, vorläufig wenigstens im Prinzipe, dadurch, daß die Festsetzung eines Minimaltaglohnes, einer Arbeitsordnung und die Einsetzung eines Arbeiterausschusses in Aussicht genommen wurde; Aufgabe dieses Ausschusses soll es sein, Streitigkeiten aus dem Lohnverhältnisse und Beschwerden der Arbeiten überhaupt zur Austragung zu bringen[1].

Die Besetzung der Beamtenstellen ist ein dem Gemeinderate vorbehaltenes Recht. Bei Ausübung dieses Rechtes durch eine vielköpfige Versammlung können gewisse Zufälligkeiten und persönliche Beeinflussungen nicht ausbleiben, während anderseits gerade in der Berufung einer größeren Körperschaft zur Entscheidung solcher Lebensfragen eine gewisse Gewähr liegt, daß Protektionismus und Nepotismus nicht überwuchern. Immerhin gehört dieses Ernennungsrecht und das ihm korrespondierende disziplinare Entlassungsrecht — vom Standpunkte eines gerechten Vorgehens — zu den schwierigsten Agenden einer Gemeindevertretung, die sich da mehr oder minder doch wieder auf das Urteil des zur Erstattung des Vorschlages berufenen Amtschefs angewiesen sieht.

Eine Heranziehung der Bürgerschaft zu bestimmten Verwaltungsgeschäften findet sich in mehrfachen Formen, so im Institute der Bezirksvorstehungen. Die Gemeindeordnung setzt die Einteilung des Stadtgebietes in Bezirke als eine gegebene Tatsache voraus, ohne sich über die Zahl oder Größe dieser Bezirke weiter auszusprechen; sie überläßt es dem Gemeinderate, „zur Unterstützung des Gemeinderates, Bürgermeisters und Stadtrates in der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten" für jeden Bezirk oder für mehrere Bezirke zusammen Bezirksvorsteher zu bestimmen. Dermalen ist das Gebiet der Stadt in sechs Bezirke untergeteilt, an deren Spitze je ein Bezirksvorsteher (mit drei Stellvertretern für die Unterbezirke) steht. Die Besetzung dieser Stellen erfolgt auf drei Jahre im Konkurswege durch den Gemeinderat. Den Bezirksvorstehern ist eine Jahrespauschale von je 600 fl. (bis 1898 waren es 500 fl.) zuerkannt, sowie das Amtslokal

[1] In jüngster Zeit ist unter gleichzeitiger Erhöhung der Anzahl der mit 2 Kr. täglich entlohnten Arbeiter die Einführung der Arbeitsordnung und Einsetzung des Arbeiterausschusses zur Tat geworden.

von Gemeinde wegen zugewiesen. Das bezügliche Statut erklärt das Amt des Bezirksvorstehers als Ehrenamt. Die besagte Gebühr soll nur den Charakter einer Entschädigung für die Beistellung der übrigen Kanzleierfordernisse tragen. Zu diesem Ehrenamte werden in der Regel minderbemittelte Bürger berufen. Die Dienstleistung besteht vorwiegend in Erhebungen über Erwerbs- und Vermögensverhältnisse von Personen und in der Mitwirkung bei Handhabung der Armenpflege durch Ausstellung von Mittellosigkeitszeugnissen, von Anweisungen zur unentgeltlichen Krankenbehandlung durch die städtischen Armenärzte und zum Bezuge von Medikamenten auf Rechnung des Armenfondes. Auch intervenieren die Bezirksvorsteher bezw. deren Stellvertreter bei Baukommissionen; endlich obliegt ihnen die Auszahlung der Löhne an die städtischen Arbeiter. Das Amt des Bezirksvorstehers ist mit der Ausübung des Gemeinderatsmandates unvereinbar. Die Bezirksorganisation hat sich im allgemeinen bewährt; jedenfalls kommt sie der Stadt erheblich billiger, als es etwa die Errichtung stadträtlicher Exposituren in den einzelnen Bezirken (nach Art der Wiener magistratischen Bezirksämter) wäre, wozu übrigens dermalen auch noch kein Bedarf besteht. Eine Dezentralisation würde sich vielleicht nur in einzelnen, von der Bevölkerung stark in Anspruch genommenen Verwaltungszweigen empfehlen, so insbesondere in Sachen der Lokalpolizei, indem heute für das ganze, doch ziemlich ausgedehnte bewohnte Stadtgebiet eine einzige Stelle zur Aufnahme von Anzeigen, Einlieferung von arretierten Personen usw. besteht.

In weit größerem Umfange als in der Bezirksorganisation ist das Laienelement im Gegensatze zu den besoldeten Funktionären in der städtischen Armenpflege vertreten, für deren Zwecke das Stadtgebiet in 40 Armendirektionssprengel — vorübergehend waren es deren 50 — eingeteilt ist. Mit dem Übergange zur individualisierenden Armenpflege, die sich in den Jahren 1898 und 1899 vollzog, war die Mitwirkung der Bevölkerung zur Voraussetzung für das Gelingen des Werkes geworden, und diese unterzog sich auch bereitwilligst der an sie gestellten Anforderung. Wenn freilich dem ersten Feuereifer eine teilweise Erlahmung folgte, so ist dies eine Erscheinung, die auch anderwärts zu beobachten ist und die mitunter auch auf persönliche Verhältnisse zurückzuführen ist. Immerhin konnte die Armenordnung vom 15. Februar 1899 der Bestimmung nicht entraten, nach welcher im allgemeinen jeder, der das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat und das aktive Wahlrecht in der Gemeinde besitzt, bei sonstiger Geldbuße (bis zu 100 fl.) zur Übernahme einer Armenratsstelle verpflichtet ist. Frauenspersonen können

Unter diesem Vorbehalte beschäftigt sich die Monographie mit einer vergleichsweisen Übersicht der Zunahme des Aufwandes für Gehälter in einer Anzahl deutscher Städte, auf welche hier kurz eingegangen werden soll. In Dortmund selbst, einer Stadt mit 142 743 Einwohnern stieg der Gesamtpersonalaufwand von 263 000 Mk. im Jahre 1891 auf 394 410 Mk. im Jahre 1896 und auf 851 530 Mk. im Jahre 1903, hat sich also im Zeitraum von 1891 auf 1903 mehr als verdreifacht. Düsseldorf (213 000 E.) hatte 1896 einen Personaletat von rund 700 000 Mk., der sich im Jahre 1903 auf 1 500 000 Mk., also um etwa das Doppelte erhöhte. Barmen (141 944 E.) weist für denselben Zeitraum eine Zunahme der Ausgaben um 80—90 %, Elberfeld von 50—60 % auf; in Bochum und Duisburg hat sich der Betrag verdoppelt. Diese zum Teile recht erhebliche Steigerung der persönlichen Erfordernisse wird sodann einerseits mit der Bevölkerungszunahme in Parallele gestellt, welche einen der wesentlichsten Faktoren für die Intensität mancher Verwaltungszweige, insbesondere der polizeilichen, bau- und armenrechtlichen Tätigkeit bildet. Zum Teile erscheint diese Steigerung auch als die Rückwirkung des Ausbaues der staatlichen Gesetzgebung und da vor allem auf einem Gebiete, das für unsere österreichischen Verhältnisse wenigstens des letzten Jahrzehntes wohl kaum in Betracht kommen kann, dem Gebiete der sozialen Fürsorge[1]. So hat die Novelle zum Heimatsgesetze nicht nur sofort ein für die Gemeindefinanzen bedenkliches Anschwellen der Armenlast zur Folge gehabt, sie hat sich auch im Personalaufwande fühlbar gemacht. Die Einführung der neuen Steuergesetze, die mit dem Jahre 1898 in Kraft traten, bildete den direkten Anlaß zur Vermehrung des Buchhaltungs- und Kassenpersonales. In ähnlicher Weise hat die Arbeiter-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetzung, das Lebensmittelgesetz u. a. die Gemeindefinanzen in Mitleidenschaft gezogen. Unter anderm gehören auch die ganz namhaften, wenn auch nur vorübergehenden Personalkosten hierher, die der Stadt aus ihrer gesetzlichen Mitwirkung bei der Volkszählung und aus der mit der letzten Volkszählung im Jahre 1900 bezw. 1901 verbundenen Wohnungs- und Betriebsstättenaufnahme erwuchsen (ca. 30 000 Kr.). Es muß da immer wieder darauf verwiesen werden, daß der Staat den autonomen Stadtgemeinden in personeller und sachlicher Beziehung — man denke in dieser letzteren Beziehung nur

[1] Man müßte denn das Gesetz über die Aufbesserung der Bezüge der Staatsbediensteten und ihrer Hinterbliebenen hierher zählen, das allerdings auf die Gemeinde sehr bald rückwirkend gewesen ist.

an die Verzehrungssteuer[1] und an die Anforderungen für Zwecke der Militäreinquartierung, also, so sollte man glauben, einer Staatsaufgabe per eminentiam — Lasten zumutet, denen gegenüber diese Gemeinden sich nur mit der Krücke der Schulden noch aufrecht halten können. Ja selbst dort, wo dem Staate eine gesetzliche Handhabe nicht zu Gebote steht, um die Gemeinde für seine Zwecke in Kontribution zu setzen, verschmäht er es nicht, auf dem Wege des Übereinkommens sich in dieser oder jener Form von den Gemeinden bezahlt zu machen, die sich wohl oder übel, wollen sie nicht überhaupt auf die betreffende Anstalt Verzicht leisten, der Bedingung fügen müssen[2]. Hat dann eine solche Stadt noch Agenden zu besorgen, welche anderen Kommunen erspart bleiben und welche ein bedeutendes Personal an Beamten und Durchführungsorganen erfordern wie die Polizeiagenden, die Steuereinhebung und -eintreibung, so muß dies in ihrem Personalaufwande in auffallender Weise zur Geltung kommen. Dabei spielt noch eine Anzahl von Faktoren herein, welche nach einer immer weitergehenden Vergrößerung dieses Apparates drängen, und es ist eine der schwierigsten Aufgaben einer Gemeindevertretung, zu beurteilen, inwieweit solchen Begehren ohne Beeinträchtigung der Gemeindeinteressen nachgegeben werden soll und darf. Der Ruf nach Vermehrung der Wache geht natürlich Hand in Hand mit der gegen die Peripherie fortschreitenden Verbauung; er taucht entweder vereinzelt aus der Bevölkerung auf, wenn durch irgend einen kriminellen Fall ein Stadtviertel in Aufregung versetzt wird; oder — und wir sehen dies bei uns — er wird von dem betreffenden Amte selbst alljährlich gelegentlich der Budgetfestsetzung erhoben. Als treibendes Element in dieser Hinsicht kommt namentlich auch die Beamtenschaft selbst in Betracht, die Dienerkategorien natürlich nicht ausgenommen. Ist es doch eine charakteristische Erscheinung unseres öffentlichen Lebens, daß Reformen immer erst erkämpft oder erbettelt werden müssen. Diesen Verhältnissen und Anforderungen trug der Gemeinderat durch eine sukzessive Ausgestaltung des Verwaltungskörpers Rechnung. Wie beigegebene Tabelle zeigt, trägt das Anwachsen des Verwaltungsaufwandes zum Teile sprunghaften Charakter.

[1] Das Erträgnis des ärarischen Liniengefälles ist derzeit um den Jahreszins von 1 406 000 Kr. an die Stadtgemeinde verpachtet.

[2] Die Stadtgemeinde Graz mußte durch mehr als 30 Jahre für die Universität einen Jahresbeitrag von 16 000 Kr. leisten. Eine Staatsrealschule, ein III. Staatsgymnasium erhielt sie nur gegen kostenlose Beistellung des Bauplatzes bezw. gegen Ankauf desselben für das Ärar.

Jahr	Konzept		Kanzleifach			Bauamt		Marktamt		Stadtbuchhaltung		Kassen		Sanitätspersonal	
	Anzahl	Aufwand	Anzahl Beamte	Diurnisten	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand
1875	22 [1]	36 300	26 [1]	15 [2]	34 200	27 [3]	31 770	14	15 185	11	14 408	12	13 518	16 [4]	11 890
1880	23	38 417	25	20 [7]	34 768	27	32 643	10	10 208	11	15 309	13	14 360	20 [8]	14 800
1885	25	43 772	26	27 [10]	39 602	32	35 132	11	11 705	12	15 854	16	17 990	23 [11]	19 000
1890	29	50 613	30	33	48 007	38 [14]	41 542	11	12 488	14	20 130	18	19 124	27 [15]	22 000
1895 [17]	37	66 633	41	33	58 098	27 [18]	45 920	11	14 740	20	26 090	19	25 050	29	28 652
1900	41 [19]	87 500	69 [20]	37	83 600	35 [21]	62 994	11	17 066	30	40 251	30	39 454	30 [22]	36 350
1903 [24]	51	102 166	100 [25]	59	92 172	39 [26]	65 626	11	17 512	41 [27]	48 226	30	44 014	32 [28]	44 200

Bemerkungen zur Tabelle.

Die Ziffernangaben sind den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen entnommen. Bei der Bearbeitung haben sich Schwierigkeiten insofern ergeben, als in den verschiedenen Jahren eine gegebene Post, z. B. die Straßenaufsichtsorgane, die Stromaufseher usw. sich in verschiedenen Titeln verrechnet finden und auch die Anzahl der in einem Verwaltungszweige beschäftigten Personen nicht immer mit voller Klarheit zu ersehen ist; in Fällen solcher Art wurde die Ziffer abgerundet; ausdrücklich wird

[1] Im Voranschlage ist eine genaue Unterscheidung nicht durchgeführt.
[2] Außerdem 2 Steindrucker.
[3] 13 Techniker, 11 Empiriker (einschl. Straßenaufsichtsorgane) 3 Kanzleibeamte.
[4] Einschließlich der 10 Bezirksärzte; außerdem eine Hebamme.
[5] Verwaltungspersonale 5, Ärzte 6.
[6] 20 Beamte, 4 Diener.
[7] Nach Voranschlag; dazu 2 Steindrucker.
[8] Einschließlich der 2 Stromaufseher.
[9] Eröffnet Ende 1877; 3 Beamte, 6 Diener.
[10] Dazu 2 Steindrucker.
[11] Darunter 14 Ärzte.
[12] Infolge Schaffung des Brandinspektorates.
[13] Wurde 1885 in städtische Verwaltung übernommen.
[14] Darunter 14 Diener (6 Straßenaufsichtsorgane).
[15] Darunter 16 Ärzte.
[16] 7 (bezw. späterhin 10) defin. Lehrpersonen, außerdem externe Kräfte.
[17] Mit dem Jahre 1895 trat eine allgemeine Gehaltsregulierung ein.
[18] Ohne Diener; ein Teil der Diener ist von da ab unter „Löhnungen" verrechnet; ein weiterer Teil, nämlich die Straßenaufsichtsorgane, sind unter einem anderen Titel verrechnet mit 3700 Kr.

Feuerwehr		Schlachthaus		Kranken- u. Versorgungshaus		Versatzamt		Mädchenlyceum		Sicherheitswache Anzahl	Löhnungen d. Amts-, Bezirksdiener, Sicherheitswache u. d. nicht anderweitig verrechneten Diener.	Pensionstat für Beamte und Diener (ohne Fondsbedienstete)
Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand	Anzahl	Aufwand			
39	1 040	—	—	11[5] und Wartepersonal	19 300	24[6]	23 400	—	—	111	76 726	21 440
39	3 058	9[9]	5 000	detto	19 200	24	24 300	—	—	111	79 027	30 309
48[12]	6 400	11	5 408	detto	18 000	25	23 100	—	11 000[18]	117	86 527	34 377
50	8 300	14	6 600	12 und Wärter	19 200	25	25 400	—[16]	13 257	157	111 725	54 828
50	10 200	?	9 800	„	20 000	26	29 400	—	15 000	194	140 603	80 526
64	17 000	27	16 000	„	22 000	28[23]	33 600[23]	—	19 600	255	222 839	88 859
86[29]	25 000	?	19 000	13[30] und Wärter	23 900	30	35 700	—	28 000	278	250 517	120 852

betont, daß alle sachlichen Erfordernisse dabei außer Betracht blieben und daß lediglich der Personalaufwand, ausgedrückt in Gulden (Gehalte, Bezüge, Löhnungen, Ruhegenüsse), in Rücksicht gezogen wurde. Hierbei wurden Sonderentlohnungen, Krankenkostenaushilfen, sowie das bei den eigentlichen Betrieben (Theater und Fuhrhof) beschäftigte Personal, das Parkaufsichtspersonal, das Dienerpersonal in den städtischen Badeanstalten ebenfalls weggelassen. Endlich fanden hierbei keine Aufnahme die bedeutenden Personalkosten, welche der Stadtgemeinde für die Volks- und Bürgerschulen erwachsen und welche außer den Kosten für das Beamtenpersonal des Stadtschulamtes in der Bestreitung der Quartiergelder für die 23 Schulleiter und in der Bestallung der sämtlichen Schuldiener bestehen. Diese letzteren Auslagen treffen die Gemeinde als Folge ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Bestreitung aller Erfordernisse der Volks- und Bürgerschulen mit Ausnahme der Lehrerbezüge; diese

---

[19] 1 Kommissar beim Stadtschulrate in Verrechnung.

[20] Im Jahre 1900 wurde ein städtisches Meldeamt errichtet,

[21] 20 Techniker, 13 Empiriker, 2 Kanzleibeamte; dazu kommen 9 Straßenaufsichtsorgane mit 5300 fl. u.

[22] Ohne die 2 Stromaufsichtsorgane.

[23] 22 Beamte, 6 Diener; außerdem 10 067 fl. für Pensionen.

[24] Mit Beschluß v. 29. Dez. 1902 erfolgte eine neuerliche durchgreifende Reorganisierung.

[25] Darunter 53 mit Adjutum (Praktikanten und Aspiranten).

[26] 23 Techniker, 13 Empiriker, 3 Kanzlisten.

[27] Einschließlich 8 Diurnisten.

[28] Darunter 19 Ärzte, 1 Kinderpflegerin, 6 Diener.

[29] 4 Offiziere, 6 Telegraphisten, 76 Mann Feuerwehr.

[30] 6 Verwaltungspersonale, 7 Ärzte.

werden aus dem Landesschulfonde bestritten, dem die Gemeinde hierzu jährlich einen Beitrag in der Höhe von 7 % der im Stadtgebiete zur Vorschreibung kommenden direkten Staatssteuern abzuliefern hat, mit anderen Worten, 7 % ihrer Umlagen zu den Staatssteuern werden ihr sofort wieder als Beitrag zum Landesschulfonde abgenommen. Es wurde berechnet, daß dieser Beitrag, der im Jahre 1903 450 288 Kr. (7 % von 6 432 685 Kr. Staatssteuer) betrug, die wirklichen Kosten für die Lehrpersonen im Stadtgebiete erheblich überschreitet. Man sieht, daß sich Staat und Land die Befriedigung der kulturellen Bedürfnisse auf Kosten der Gemeinden zu erleichtern wissen[1].

Die gesamten Personalausgaben der Gemeinde ergeben nach der den Voranschlägen pro 1900 und 1903 beigegebenen Übersicht folgendes Gesamtbild:

Jahr	Gehalte, Zulagen usw. u. Diurnen (in Kronen)				Löhnungen (in Kronen)				Summa der Gehalte usw. und Löhnungen in Kronen
	für Angestellte der Gemeinde	für Angestellte an den Fondsanstalten[2]	für Schulzwecke[3]	Summa	für Diener der Gemeinde	für Diener a. d. Fondsanstalten[2]	für Schuldiener	Summa	
1900	746 222	117 720	32 524	896 466	569 597	24 802	21 736	616 135	1 512 600
1903	900 286	135 790	49 688	1 085 764	680 544	26 965	30 848	738 357	1 824 121

Der Geschäftsbericht des Stadtrates per 1903 (abgedruckt im Amtsblatte) gibt die Zahl der Beamten am Schlusse dieses Jahres mit 333, jene der gegen Taggeld angestellten Kanzleiarbeiter mit 85, weiter die Zahl der städtischen Diener einschließlich der Sicherheitswache und der Feuerwehr mit 529 an[4]. Damit ist jedoch der Kreis der städtisch besoldeten Arbeitskräfte noch keineswegs geschlossen; denn in diesen Ziffern ist nicht berücksichtigt das Lehrpersonal des Mädchenlyceums, einer städtischen Lehranstalt, die zwar über einen eigenen Fond verfügt, aber seit Jahren einen beträchtlichen Zuschuß aus Gemeindemitteln erfordert; es ist hierbei nicht berücksichtigt die namhafte Zahl der im Dienste der städtischen Liniengefälls- (Verzehrungssteuer-) Pachtung stehenden Organe (ca. 144), nicht berücksichtigt auch die große Gruppe der für Erhaltung

[1] Außerdem leistete die Gemeinde freiwillig durch mehrere Jahre bis zur Lehrergehaltsregelung im Jahre 1899 Zulagen an die Lehrpersonen (à 100, 120 und 150 fl.) im Gesamtbetrage von ca. 18 000 fl. pro Jahr.

[2] Kranken- und Versorgungshaus, Versatzamt und Mädchenlyceum; die übrigen ganz selbständigen und auch aktiven Fondsanstalten (Waisenhaus, Bürgerspital) sind auch hier weggelassen.

[3] Stadtschulrat, Quartiergelder für die Schulleiter.

[4] Dem gegenüber erscheint die im obenerwähnten statist. Berichte der Stadt Dortmund mit 528 Personen (für das Jahr 1903) angegebene Gesamtzahl der städt. Bediensteten einschl. der Schutzmänner allerdings sehr gering.

und Reinigung der städtischen Straßen und Plätze im Solde der Gemeinde stehenden Taglöhner. Ist nun dieser kolossale Verwaltungsapparat auch wirklich notwendig? Diese Frage, die sich unwillkürlich aufdrängt, wird sich so kurz weder bejahen noch verneinen lassen. Wohl aber will es scheinen, daß diese Maschine in manchen Teilen doch etwas zu kompliziert konstruiert ist und infolgedessen auch zu schwerfällig arbeitet. Aus den Verhandlungen des Gemeinderates wie auch aus manchen Tagesblättern liest man ab und zu Klagen über den umständlichen schriftlichen Verkehr der einzelnen Bureaus untereinander[1], über Anordnung kostspieliger kommissioneller Erhebungen aus ganz geringen Anlässen, eine Klage, die übrigens auch anderwärts geführt wird; so wurde in der letzten Budgetdebatte des Wiener Gemeinderates vom 6. Dezember 1904 von mehreren Rednern auf die unverhältnismäßige Höhe des Aufwandes für Diäten, Kommissionsgebühren hingewiesen und dies geradezu als der „wundeste Punkt des Budgets" bezeichnet. Der Wiener Stadtrat sah sich schon im Jahre 1902 bemüßigt, an Maßnahmen zur Hintanhaltung unnötiger Augenscheinsvornahmen zu denken, wie es scheint, mit geringem Erfolge. Wenn übrigens hier wie anderwärts in der Ämterorganisation nicht immer die richtigen Grenzen eingehalten wurden, so ist man damit nur in die Fußstapfen des österreichischen Bureaukratismus überhaupt getreten und man hätte bei Gelegenheit mancher wohlgemeinten Reorganisierung nur wieder einmal auf den gewöhnlichen Gang der Dinge vergessen, der auf neue Beamte neue Räume, neue Diener, neue Wünsche folgen läßt. Die Bezüge der Beamten wurden nach der im Jahre 1898 erfolgten Regelung der Staatsbeamtengehalte diesen gleichgestellt[2]. Ebenso wurde der Anspruch auf Ruhegehalt, Witwenpension usw. nach dem Muster der für Staatsbedienstete geschaffenen Pensionsvorschrift geregelt, ein Akt der Humanität, der namentlich infolge der wesentlichen Besserstellung der Witwen sehr bald ein bedeutendes Anschwellen des Pensionsetats nach sich zog und

[1] Seit längerem werden Studien zur Vereinfachung der Geschäftsbehandlung gemacht. Weshalb entschließt man sich nicht zur Einführung der fortlaufenden Schreibweise, die viel an Zeit und Papier erspart?

[2] Durch die Einrechnung des Quartiergeldes (der Aktivitätszulage der Staatsbeamten) in die Pension, sowie durch Festsetzung einer zum Bezuge des vollen Ruhegehaltes berechtigenden Dienstzeit von 36 Jahren für Beamte mit Hochschulbildung und von 38 Jahren für solche mit Mittelschulmatura sind die städtischen Beamten besser gestellt als die Staatsbeamten.

sich auch in Zukunft recht fühlbar machen wird[1]. Mit der Verwendung weiblicher Hilfskräfte zu Schreibarbeiten wurde im Versatzamte ein befriedigender Anfang gemacht[2].

Die Rechte und Pflichten der Beamten und Diener sind in einer Dienstespragmatik festgelegt, wie eine solche als eine einheitliche zusammenfassende Norm für die Staatsbediensteten bekanntlich bis heute nicht besteht. Hervorgehoben zu werden verdient, daß in derselben auch ein Urlaubsanspruch der Beamten in der Dauer von 14 Tagen pro Jahr anerkannt ist. Urlaub bis zu vier Wochen erteilt der Bürgermeister; Beurlaubungen für längere Zeit stehen dem Gemeinderate zu. Diener haben zufolge Gemeinderatsbeschlusses vom Jahre 1900 Anspruch auf achttägigen Urlaub.

Eine besondere Gruppe bilden die mit Taggeld angestellten Kanzleihilfsarbeiter, deren Stellung durch die Beschlüsse des Gemeinderates vom 29. Dezember 1902 eine wesentliche Besserung in der Richtung erfuhr, daß allen jenen, welche durch Ablegung einer amtlichen Prüfung die Eignung zum Kanzleifache dartun und welche nicht bloß zu vorübergehenden Schreibarbeiten aufgenommen sind, bis zu einem gewissen Grade die Vorteile der definitiven Anstellung zugewendet wurden, indem sie im Erkrankungsfalle auf Fortbezug des Taggeldes für 20 Wochen und im Falle der Dienstuntauglichkeit unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Provision haben. Bestimmend hierfür war besonders der Umstand, daß es bei der großen Anzahl von Schreibarbeitern unmöglich ist, allen den Beamtencharakter zu verleihen, und daß es doch nur billig erscheint, wenn solche, welche jahrelang im Dienste der Gemeinde stehen, auch hinsichtlich ihrer Zukunft einigermaßen gesichert sind. Auch wurde den unteren Rangklassen der Anspruch auf Vorrückung in die nächst höheren Rangsklassen nach Absolvierung einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren zuerkannt. Die Gemeinde hat also sicherlich vieles getan, um dem so-

---

[1] Die höchstbesoldeten Stellen entsprechen der VI. Rangklasse des Staates und sind dermalen in dieselbe 4 Beamte eingereiht. Die Witwenpension ist bei Beamtenwitwen unabhängig von der Dauer der Amtstätigkeit des Verstorbenen und ist nach fixen Sätzen zwischen 2400 Kr. und 800 Kr. abgestuft. Die Pension von Witwen nach st. Dienern richtet sich nach der Zahl der Dienstjahre, muß jedoch mindestens 600 Kr. betragen.

[2] Dermalen stehen auch bereits in mehreren Abteilungen des Stadtrates weibliche Schreibkräfte zur Handhabung der Schreibmaschinen in Verwendung.

genannten Beamtenelende und der in diesen Kreisen leider so häufig zu beobachtenden Verschuldung zu steuern[1].

Noch muß hier einer Kategorie der Bediensteten der Stadt gedacht werden, die trotz der Bescheidenheit der Ausgabe für den einzelnen doch in ihrer Gesamtheit einen gewichtigen Faktor im städtischen Budget bilden; es sind dies die städtischen Straßenarbeiter, die auch unter die Bittenden und schließlich unter die Fordernden getreten sind, um sich ihre Lage zu bessern. Die Straßenreinigungs(Kehr-)Arbeiten sind zum großen Teile Individuen übertragen, die infolge ihres Alters oder sonstiger Gebrechen beschränkt arbeitsfähig sind und die eben anderweitig nirgends mehr Verdienst finden, aber doch die vielfach gemiedene Armenversorgung im Siechenhause nicht in Anspruch nehmen wollen. Die Entlohnung dieser Art von Arbeitern ist nun eine sehr geringe und sie erhoben in Petitionen und Versammlungen die Forderung nach Gewährung eines Minimaltaglohns von 2 Kr. Wiederholt kam dieses Begehren im Gemeinderate zur Sprache; dieser wie auch der Stadtrat und das Bauamt lehnten trotz der lebhaften Unterstützung, welche die Petenten von sozialdemokratischer Seite erfuhren, das Ansuchen in diesem Umfange mit dem Hinweise auf die Tatsache ab, daß diese Art der Verwendung nur eine andere Form der Armenversorgung darstellt und daß die im Straßendienste beschäftigten vollwertigeren Arbeitskräfte auch demgemäß entlohnt sind. Einen teilweisen Abschluß fand diese Bewegung im Frühjahr 1904, wo sich der Gemeinderat mit der Fixierung der Maximalzahl dieser Arbeiterschaft befaßte. Dem bezüglichen Referate[2] ist zu entnehmen, daß die Stadt bisher durchschnittlich 700 bis 800 Personen (meist männlichen Geschlechtes) zur Reinigung ihrer Straßen verwendete, eine Zahl, die im Winter bis zu 1000 und bei großen Schneefällen vorübergehend bis zu 2000 anwächst. Erwägungen finanzieller Natur sowie der Umstand, daß der stets wechselnde Stand dieser Arbeiterkategorie ein hauptsächliches Moment in der Unsicherheit der Präliminierung bildete, bestimmten den Gemeinderat, die Maximalzahl der Straßenarbeiter mit 620 festzusetzen, wobei er sich gleichzeitig bemüßigt sah, das Erfordernis für die Armenpflege um 20000 Kr. zu erhöhen. Diese Maßregel, war sie auch für die von der Entlassung Betroffenen hart genug, war gewiß notwendig; sie bewies aber zugleich, daß sich in der Ver-

[1] Dem Vorbilde des Wiener Magistrates folgend wurde den Beamten die Übernahme von Bürgschaften untersagt.

[2] Enthalten in den städt. Amtsblättern 4 und 5 von 1904.

waltung dort und da Vereinfachungen und Einschränkungen vornehmen lassen; freilich war es auf dieser Seite am einfachsten. Hatte man auf diese Weise die wirklich Arbeitsunfähigen der Armenversorgung überwiesen, so mußte man sich auch zu einem weiteren Schritte bequemen und dies geschah auch, vorläufig wenigstens im Prinzipe, dadurch, daß die Festsetzung eines Minimaltaglohnes, einer Arbeitsordnung und die Einsetzung eines Arbeiterausschusses in Aussicht genommen wurde; Aufgabe dieses Ausschusses soll es sein, Streitigkeiten aus dem Lohnverhältnisse und Beschwerden der Arbeiten überhaupt zur Austragung zu bringen[1].

Die Besetzung der Beamtenstellen ist ein dem Gemeinderate vorbehaltenes Recht. Bei Ausübung dieses Rechtes durch eine vielköpfige Versammlung können gewisse Zufälligkeiten und persönliche Beeinflussungen nicht ausbleiben, während anderseits gerade in der Berufung einer größeren Körperschaft zur Entscheidung solcher Lebensfragen eine gewisse Gewähr liegt, daß Protektionismus und Nepotismus nicht überwuchern. Immerhin gehört dieses Ernennungsrecht und das ihm korrespondierende disziplinare Entlassungsrecht — vom Standpunkte eines gerechten Vorgehens — zu den schwierigsten Agenden einer Gemeindevertretung, die sich da mehr oder minder doch wieder auf das Urteil des zur Erstattung des Vorschlages berufenen Amtschefs angewiesen sieht.

Eine Heranziehung der Bürgerschaft zu bestimmten Verwaltungsgeschäften findet sich in mehrfachen Formen, so im Institute der Bezirksvorstehungen. Die Gemeindeordnung setzt die Einteilung des Stadtgebietes in Bezirke als eine gegebene Tatsache voraus, ohne sich über die Zahl oder Größe dieser Bezirke weiter auszusprechen; sie überläßt es dem Gemeinderate, „zur Unterstützung des Gemeinderates, Bürgermeisters und Stadtrates in der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten" für jeden Bezirk oder für mehrere Bezirke zusammen Bezirksvorsteher zu bestimmen. Dermalen ist das Gebiet der Stadt in sechs Bezirke untergeteilt, an deren Spitze je ein Bezirksvorsteher (mit drei Stellvertretern für die Unterbezirke) steht. Die Besetzung dieser Stellen erfolgt auf drei Jahre im Konkurswege durch den Gemeinderat. Den Bezirksvorstehern ist eine Jahrespauschale von je 600 fl. (bis 1898 waren es 500 fl.) zuerkannt, sowie das Amtslokal

[1] In jüngster Zeit ist unter gleichzeitiger Erhöhung der Anzahl der mit 2 Kr. täglich entlohnten Arbeiter die Einführung der Arbeitsordnung und Einsetzung des Arbeiterausschusses zur Tat geworden.

von Gemeinde wegen zugewiesen. Das bezügliche Statut erklärt das Amt des Bezirksvorstehers als Ehrenamt. Die besagte Gebühr soll nur den Charakter einer Entschädigung für die Beistellung der übrigen Kanzleierfordernisse tragen. Zu diesem Ehrenamte werden in der Regel minderbemittelte Bürger berufen. Die Dienstleistung besteht vorwiegend in Erhebungen über Erwerbs- und Vermögensverhältnisse von Personen und in der Mitwirkung bei Handhabung der Armenpflege durch Ausstellung von Mittellosigkeitszeugnissen, von Anweisungen zur unentgeltlichen Krankenbehandlung durch die städtischen Armenärzte und zum Bezuge von Medikamenten auf Rechnung des Armenfondes. Auch intervenieren die Bezirksvorsteher bezw. deren Stellvertreter bei Baukommissionen; endlich obliegt ihnen die Auszahlung der Löhne an die städtischen Arbeiter. Das Amt des Bezirksvorstehers ist mit der Ausübung des Gemeinderatsmandates unvereinbar. Die Bezirksorganisation hat sich im allgemeinen bewährt; jedenfalls kommt sie der Stadt erheblich billiger, als es etwa die Errichtung stadträtlicher Exposituren in den einzelnen Bezirken (nach Art der Wiener magistratischen Bezirksämter) wäre, wozu übrigens dermalen auch noch kein Bedarf besteht. Eine Dezentralisation würde sich vielleicht nur in einzelnen, von der Bevölkerung stark in Anspruch genommenen Verwaltungszweigen empfehlen, so insbesondere in Sachen der Lokalpolizei, indem heute für das ganze, doch ziemlich ausgedehnte bewohnte Stadtgebiet eine einzige Stelle zur Aufnahme von Anzeigen, Einlieferung von arretierten Personen usw. besteht.

In weit größerem Umfange als in der Bezirksorganisation ist das Laienelement im Gegensatze zu den besoldeten Funktionären in der städtischen Armenpflege vertreten, für deren Zwecke das Stadtgebiet in 40 Armendirektionssprengel — vorübergehend waren es deren 50 — eingeteilt ist. Mit dem Übergange zur individualisierenden Armenpflege, die sich in den Jahren 1898 und 1899 vollzog, war die Mitwirkung der Bevölkerung zur Voraussetzung für das Gelingen des Werkes geworden, und diese unterzog sich auch bereitwilligst der an sie gestellten Anforderung. Wenn freilich dem ersten Feuereifer eine teilweise Erlahmung folgte, so ist dies eine Erscheinung, die auch anderwärts zu beobachten ist und die mitunter auch auf persönliche Verhältnisse zurückzuführen ist. Immerhin konnte die Armenordnung vom 15. Februar 1899 der Bestimmung nicht entraten, nach welcher im allgemeinen jeder, der das 30. Lebensjahr zurückgelegt hat und das aktive Wahlrecht in der Gemeinde besitzt, bei sonstiger Geldbuße (bis zu 100 fl.) zur Übernahme einer Armenratsstelle verpflichtet ist. Frauenspersonen können

ebenfalls das Ehrenamt von Armenrätinnen versehen und haben sich auch tatsächlich zahlreich in den Dienst der städtischen Armenpflege gestellt[1]. Die Leitung der gesamten offenen Armenpflege sowie das Entscheidungsrecht in Beschwerdefällen übt die Armenoberdirektion, eine aus Vertretern des Gemeinderates, der Beamtenschaft, der Armenpfleger, der katholischen und evangelischen Religionsgemeinschaft und der Wohltätigkeitsvereine zusammengesetzte 15 gliedrige Kommission aus. Die Neuorganisation des Armenwesens und die Überweisung des bis dahin vom Stadtrate geübten Rechtes der Unterstützungsbemessung an die Armendirektionen, d. i. die monatlich zweimal zusammentretende Versammlung der Armenpfleger (Armenräte), äußerte sich auf die Finanzen der Stadtgemeinde nach zweifacher Richtung sehr bald im ungünstigen Sinne; sie hatte zunächst eine wesentliche Erhöhung des absoluten Unterstützungsaufwandes zur Folge, da die Armenpfleger das Interesse des Stadtsäckels in geringerem Maße wahren, was wieder den Zuzug armer Familien in die Stadt fördert. Der finanzielle Effekt zeigte sich aber auch in einem bedenklichen Anwachsen der Rückstände fremder, ersatzpflichtiger Gemeinden, die es häufig genug auf den administrativen Instanzenzug ankommen lassen, bis sie sich zur Ersatzleistung verstehen[2]. Diese Außenstände bestehen heute noch in der stattlichen Summe von rund 50 000 Kr.[3] Das Urteil eingeweihter Kreise auf dem Gebiete der Armenreform geht so ziemlich allgemein dahin, daß dieselbe notwendig und an sich, abgesehen von den Wirkungen des neuen Heimatsgesetzes, für die Finanzen der Stadt auch erträglich war und ist, daß aber mit ihrer Einführung etwas zu überstürzt vorgegangen wurde.

Eine Beteiligung der Bürgerschaft an administrativen Geschäften liegt auch in der gesetzlich vorgesehenen Heranziehung von Vertrauens-

[1] In Durchführung des Gesetzes betreffend die Überwachung der in entgeltlicher Pflege stehenden Kinder unter 2 Jahren wurden 2 Kinderpflegerinnen gegen Entlohnung angestellt. Ebenso ist die Leitung des städtischen Kinderasyles (zur vorübergehenden Unterbringung obdachloser oder verlassener Kinder) einer weiblichen Aufseherin übertragen.

[2] In der Mehrzahl der Fälle ergaben sich solche Weigerungen aus dem Umstande, als die Stadt nach ihrem neuen Tarife eine höhere Unterstützung gewährte, welche die Heimatsgemeinde als über das unbedingt notwendige Maß hinausgehend betrachtete.

[3] Hierbei sind nur die an fremdzuständige Arme verausgabten sog. momentanen Unterstützungen berücksichtigt, nicht auch die in etwa derselben Höhe bestehenden Ersatzforderungen für Unterstützungsvorschüsse, die mit Ermächtigung der Heimatsgemeinde gegeben und von dieser periodisch rückersetzt werden.

männern zu den Wahlkommissionen, wobei das Bestreben vorwaltet, allen Parteien die Möglichkeit ihrer Vertretung zu verschaffen. Endlich muß auch der freiwilligen Feuerwehr gedacht werden, einer Korporation, welche neben der städtischen Berufsfeuerwehr zum Schutze der Mitbürger gegen Feuersgefahr eine äußerst rührige Tätigkeit entfaltet und auch das Rettungswesen im Stadtgebiete besorgt. Die Stadt subventioniert den Verein mit jährlich ca. 8000 Kr.

Faßt man die gesamte Entwicklung der Stadt unter dem autonomen Regime der letzten 30 Jahre ins Auge, so wird man den geistigen und materiellen Aufschwung, die Verschönerung, Erweiterung und Gesundung der Stadt anerkennen müssen; man wird aber nicht vergessen dürfen, daß noch größere Aufgaben bevorstehen[1], bei deren Lösung die Stadt ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wohl wird im Auge behalten müssen und manchen Fehler früherer Zeit wird gutzumachen haben. War es doch gewiß ein Versäumnis, wenn man es unterließ, Beleuchtung, Verkehrsanstalten und Wasserversorgung in eigene Regie zu nehmen. Nicht immer war auch Sparsamkeit das leitende Prinzip in allen Fragen des Gemeindehaushaltes und nicht immer gab man sich über die Frage volle Rechenschaft, ob diese oder jene kostspielige Investition nicht doch noch einen Aufschub vertragen würde[2]. In letzterer Zeit trat da allerdings ein Umschwung ein, der zum Teile nahezu ins Gegenteil umschlug, in eine Vernachlässigung gewisser, der Gemeinde kraft Gesetzes obliegender Aufgaben, wie die „Reinigung, Pflasterung und Erhaltung der Gemeindestraßen" (§ 37 der Gemeindeordnung). Über den Rahmen des im öffentlichen Leben Zulässigen geht es wohl auch schon hinaus, wenn Beiträge, die diesem

[1] Das heutige Mehrungsabfuhrwesen (Tonnensystem), so hygienisch es auch vielleicht sein mag, stellt doch die weitere Ausdehnung der Stadt in Frage und wird früher oder später einer Schwemmkanalisation weichen müssen.

[2] Noch heute ist einer der Hauptangriffspunkte von oppositioneller Seite gegen die laufenden Betriebsausgaben gerichtet, die das Theater erfordert und die sich derzeit pro Jahr auf netto rund 120 000 Kr. belaufen. Der von dieser Seite aufgestellten Behauptung, die wohlhabenden Kreise haben sich da auf Gemeindekosten für ihre Zwecke eine Unterhaltungsstätte geschaffen, wird entgegnet, daß Graz auf diese Kreise zum Teile angewiesen ist. Sei dem so oder nicht, das eine steht fest, daß man beim Theater längere Zeit mit vollen Händen ausgegeben hat und daß durch die Engagierung der Gemeindesparkasse zur Verzinsung und Tilgung des Theaterbauanlehens andere sonst aus dem Reingewinne zu fördernde gemeinnützige und wohltätige Zwecke zu kurz gekommen sind.

oder jenem Vereine für das nächste Jahr ohne Vorbehalt bereits zugesagt waren, am Schlusse des Jahres ganz oder teilweise gestrichen wurden, weil man eben die Mittel nicht aufbrachte. Es sind das krisenhafte Erscheinungen, die einer teilweisen Zahlungseinstellung im privaten Leben sehr ähnlich sehen. Und doch bleibt nichts anderes übrig, als auch zu solchen drastischen Mitteln zu greifen, die von der betroffenen Seite natürlich ebenso zu Angriffen gegen die Gemeinde ausgenützt werden, als sich die Gemeinde den heftigsten Vorwürfen aussetzt, wenn sie allzu liberal vorgeht. Heute bildet Graz das klassische Beispiel einer Stadt, die, mit dem Großteil ihrer Einnahmen auf die Zuschläge zu den Staatssteuern angewiesen, den aus der natürlichen Entwicklung sich ergebenden Anforderungen gegenüber, will sie sich nicht bloß auf das Heute beschränken, sondern selbst kulturell schöpferisch sein, gezwungen ist, zu immer neuen Schulden zu greifen oder die Hände in den Schoß zu legen und zu sagen: „Non possumus!“

Karlsbad[1].

Von

Dr. Bruno Kafka

in Prag.

---

[1] Bei der Beschaffung des Materials unterstützten mich in entgegenkommendster Weise der Kanzleidirektor der Stadt Karlsbad, Herr Anton May, und das Mitglied des Stadtverordnetenkollegiums, Herr Advokat Dr. Ferdinand Fleischner, denen ich hiefür an dieser Stelle meinen verbindlichsten Dank zum Ausdrucke bringe.

Da die Bestimmung des Art. XXII des österreichischen Reichsgemeindegesetzes vom 5. März 1862, RGBl. Nr. 18, derzufolge bedeutende Kurorte durch Landesgesetze eigene Statuten erhalten, hinsichtlich Karlsbads bislang noch nicht ausgeführt worden ist, so bietet die Gemeindeordnung für das Königreich Böhmen vom 16. April 1864, LGBl. Nr. 7 die maßgebenden Normen für die kommunale Verwaltung dieser Badestadt. Der Charakter Karlsbads als eines Weltkurortes findet in den bestehenden Gesetzen und Verordnungen nur eine sehr geringe Berücksichtigung. Wenn wir von dem Reichssanitätsgesetze, das in der lit. b des § 2 das Recht der staatlichen Oberaufsicht über alle Heilbäder und Gesundbrunnen ausspricht, von dem in seinem § 18 den Schutz der kurörtlichen Quellen gegen Bergbauunternehmungen regelnden allgemeinen Berggesetze und endlich von der die badeörtlichen Verhältnisse in gewisser Hinsicht berücksichtigenden Bauordnung absehen, so kommt wohl neben einigen minder bedeutsamen Ministerial- und Gubernial- (bezw. Statthaltereierlässen) nur das Landesgesetz vom 27. Oktober 1868, LGBl. Nr. 38 in Frage, das sich jedoch in seinem kargen Inhalte wesentlich nur mit der Verwaltung des Kur- und Musikfonds beschäftigt und daneben noch einige Bestimmungen sanitätspolizeilicher Natur zum Gegenstande hat. In einem weit bedeutsameren Maße als die rechtlichen, werden jedoch die tatsächlichen Verhältnisse durch den Umstand beeinflußt, daß Karlsbad in seiner Eigenschaft als Weltbadestadt einerseits seinen Einwohnern eine Reihe von Erwerbsmöglichkeiten bietet, die anderen Städten von gleicher Bevölkerungszahl notwendig unbekannt bleiben müssen, anderseits viel umfassendere Verwaltungsaufgaben zu erfüllen hat als andere Orte der gleichen Größenkategorie. Man wird sohin mit der Behauptung nicht fehlgehen, daß der kurörtliche Charakter Karlsbads nicht allein in der sozialen Gliederung der Einwohnerschaft, sondern auch in der trotz des durch die Gemeindeordnung gegebenen Rahmens immerhin mit einer gewissen Eigenart organisierten kommunalen Verwaltung seinen Ausdruck

findet und auf die Lebensverhältnisse des einzelnen nicht minder einwirkt als auf die der Gemeinde.

Symptomatisch für diese Einwirkung sind schon die Schwierigkeiten, denen die Ermittlung der wahren Einwohnerzahl begegnet. Die Volkszählung vom Jahre 1900 ergab eine Ziffer von 14 637 ständigen Einwohnern [1]. Da jedoch der Stichtag der Volkszählung der 31. Dezember war, so ergibt sich gegen die Richtigkeit der genannten Ziffer das Bedenken, daß die Ziffer der Bevölkerung im Sommer durch die Rückkehr der im Winter abwesenden Ärzte, Geschäftsleute und Bediensteten um beiläufig 7000 bis 8000 Seelen steigt, ohne daß man berechtigt wäre, diese Personen ganz allgemein als nicht zu der „ständigen Bevölkerung" gehörig zu bezeichnen. Anderseits wird man wiederum nicht unberücksichtigt lassen dürfen, daß zweifellos ein größerer oder kleinerer Teil dieser im Sommer anwesenden Personen — insbesondere aus der Gruppe der Handeltreibenden — anderwärts den ständigen Wohnsitz besitzt und nur zur Ausnützung der Verdienstquellen der Kursaison die Sommermonate in Karlsbad zubringt. Es ist selbstverständlich, daß bei dieser Berechnung die Kurgäste, Touristen und Passanten nicht in Betracht gezogen worden sind. In den Monaten der „haute saison" (Juni, Juli) beträgt die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kurgäste ungefähr 13 000 [2], so daß die Ziffer der um diese Zeit überhaupt anwesenden Personen mit etwa 37 000 bemessen werden kann. Die Höhe dieser Zahl sowie die eigenartigen Verhältnisse der Badesaison bringen es mit sich, daß Karlsbad während der Sommermonate in gewissen Richtungen ein durchaus großstädtisches Gepräge aufweist. Es zeigt sich dies insbesondere in der großstädtischen

---

[1] Derzeit — am Ende des Jahres 1904 — dürfte die Bevölkerungsziffer bereits 16 000 überschritten haben. Es kann dies auf Grund der Bevölkerungszunahme in dem Dezennium 1892—1902 angenommen werden. Die Vermehrung der ständigen Bevölkerung betrug in diesem Zeitabschnitt im ganzen 3000 Seelen = 25 %; demnach im jährlichen Durchschnitt 300 Seelen. Es soll hier nicht unerwähnt bleiben, daß die Bevölkerungszunahme zum *größeren* Teile auf die Zuwanderung zurückzuführen ist, da nämlich einer Durchschnittszahl von jährlich 368 Geburten 223 Todesfälle gegenüberstehen und somit der natürliche Zuwachs im Jahre 145 Seelen beträgt. (Die Zahlen sind der von Paul *Klemm* zusammengestellten Heimatskunde der Stadt Karlsbad entnommen.) Auch diese Erscheinung — die verhältnismäßig große Zahl der Zuwandernden — wird wohl, da die industriellen Verhältnisse (wie auch weiterhin im Texte ausgeführt werden soll) keinen Anreiz bieten können, durch die Aussicht auf den leichteren und besseren Erwerb in einem Kurort zu erklären sein.

[2] Am 25. Juli 1903 wurden in Karlsbad 13 242 Kurgäste gezählt.

Gestaltung der Marktverhältnisse und in dem Bestande von nicht-industriellen Großbetrieben (hauptsächlich im Bereiche des Hotelwesens), die in anderen Städten der gleichen Größe infolge des Mangels einer rentablen Absatzmöglichkeit nicht aufkommen könnten. Wenn nun in Kürze ein Bild der ökonomischen Lage der Bewohnerschaft geboten werden soll, so muß die Aufmerksamkeit zunächst auf zwei eigenartige Erscheinungen gelenkt werden, die sich gleichfalls als eine Folge des kurörtlichen Charakters darstellen. Gewisse Erwerbsmöglichkeiten bieten sich während des Sommers in einem unvergleichlich größeren Ausmaße dar als in der toten Saison der Wintermonate; fast alle Gewerbe können in der Badesaison in einem weit ausgedehnteren Umfange betrieben werden als im Winter: und ein Gegengewicht gegen diese sehr folgenschwere Erscheinung könnte höchstens darin erblickt werden, daß gerade der letztgenannte Teil des Jahres wiederum die Blütezeit bedeutet für das Baugewerbe und die mit diesem zusammenhängenden Erwerbsmöglichkeiten. Durch den winterlichen Stillstand, bezw. durch die einschneidende Reduktion gewisser Erwerbszweige werden nun zunächst zahlreiche Arbeitskräfte frei, welche, von den wenigen abgesehen, denen ihre günstige materielle Position den Verzicht auf einen Wintererwerb gestattet, zum Teil in Karlsbad selbst bei anderen Beschäftigungen untergebracht werden, zum größeren Teile jedoch an anderen Orten Verwendung suchen müssen. Das eben Gesagte bezieht sich in erster Linie auf die im Gast-, Fuhrwerks- und Bekleidungsgewerbe verwendeten Personen, sowie auf die in den Kurbetrieben Bediensteten[1]. Die zweite der oben erwähnten Erscheinungen besteht darin, daß fremde Geschäftsleute, insbesondere größere Wiener und Prager Firmen zur Ausnützung der Saisonkonjunktur während des Sommers Filialen errichten und durch ihre größere Leistungsfähigkeit dem Handel und Gewerbe der Einheimischen eine sehr ernste Konkurrenz bereiten.

Anlangend die berufliche Gliederung der Bevölkerung wäre kurz zu bemerken, daß ein großer Teil der Einwohner in der Bewirtung und Verpflegung der Fremden eine sehr ergiebige Verdienstquelle findet. Es zählen hierher die Hoteliers und Gastwirte, die Restaurateure und

[1] Es wurde aus begreiflichen Gründen unterlassen, bei dieser Aufzählung, die übrigens nur die besonders betroffenen Erwerbsgruppen hervorhebt, auch die Ärzte zu nennen, wenngleich hinsichtlich dieses Standes sehr ähnliche Verhältnisse in Frage kommen. Von den im Sommer in Karlsbad praktizierenden Ärzten, deren Zahl derzeit um 150 beträgt, üben einige ihre Praxis während des ganzen Jahres aus; von dem die Mehrzahl bildenden Reste ist ein Teil im Winter in den Großstädten und Winterkurorten tätig, die übrigen verwenden den Winter zu Studienreisen usw.

Cafetiers, die Lebensmittelhändler, die Haus- und Villenbesitzer, die sehr zahlreichen Aftervermieter sowie die bei all diesen bediensteten Personen.

Auf den Umstand, daß die hochgespannten Anforderungen der fashionablen Teile des Saisonpublikums zur Errichtung von Hotelgroßbetrieben Veranlassung gegeben haben, wurde bereits hingewiesen. Unter den in Karlsbad in ausgedehntem Umfang und mit gesteigerter Ergiebigkeit betriebenen Erwerbszweigen ragen nebst den genannten besonders die Bekleidungs- und Fuhrwerksgewerbe hervor. Eine eigentliche Industrie hat sich in Karlsbad nicht entwickelt. Es ist dies wohl zunächst auf die Höhe des Bodenpreises und der Arbeitslöhne zurückzuführen; allein auch unabhängig von diesen für das Aufkommen einer Industrie sehr ungünstigen Verhältnissen würde die Errichtung von Fabriken im Stadtgebiete sehr erheblichen Schwierigkeiten begegnen, indem die Stadtverwaltung durch die gebotene Rücksichtnahme auf die besonderen kurörtlichen Erfordernisse zu einem entschiedenen Widerstande gegen derartige Projekte gezwungen wäre. Schon das Bestehen zahlreicher industrieller Etablissements in der näheren Umgebung (Porzellanfabriken in Pirkenhammer, Dallwitz, Alt-Rohlau usw.) muß hauptsächlich vom sanitären Standpunkte aus als unerwünscht bezeichnet werden. Das Fehlen einer eigentlichen Industrie verhindert das stärkere Anwachsen des Arbeiterstandes. Auch von den hier beschäftigten Arbeitern ist nur der kleinere Teil in der Stadt selbst wohnhaft; die Mehrzahl ist in den benachbarten Ortschaften angesiedelt. Eine wirksame Organisation der Arbeiterschaft ist nicht allein durch ihre geringe Zahl, sondern vor allem durch den Umstand ausgeschlossen, daß infolge der oben besprochenen regelmäßigen Schwankungen in der Konjunktur gewisser und zwar gerade der viele Arbeitskräfte beanspruchenden Gewerbe ein dauernder Wechsel im Arbeiterstande sich bemerkbar macht. Der Mangel einer derartigen Organisation wird jedoch um so weniger fühlbar, als die sozialen Gegensätze in Karlsbad nur sehr selten in die Erscheinung treten, und von Kämpfen zwischen den einzelnen Gruppen und Klassen überhaupt nicht die Rede sein kann. Die Lohnverhältnisse können im allgemeinen eher als günstig bezeichnet werden, wenngleich den höheren Arbeitslöhnen die gesteigerten Preise auch der notwendigsten Konsumartikel gegenüberstehen. Die Stadt selbst, deren Gemeindegebiet 1265 Hektar 90 Ar umfaßt, ist im fortwährenden Wachstum begriffen. Die regelmäßig steigende Kurfrequenz veranlaßt eine wachsende Bautätigkeit während der winterlichen Bausaison, eine Erweiterung der bestehenden Wohngebäude

und eine Errichtung neuer Häuser[1]. Die baulichen Veränderungen der letzten Jahre haben eine eigenartige Erscheinung zur Folge gehabt, indem immer mehr eine Zweiteilung in den eigentlichen Kurort einerseits, und in die Handelsstadt anderseits erkennbar wird. Wir glauben hiermit in gebotener Kürze den durch den Zweck dieser Arbeit geforderten allgemeinen Überblick über die sozialen Verhältnisse der Bevölkerung gegeben zu haben und gehen nunmehr zu einer Erörterung der Organisation und der Tätigkeitsgebiete der Kommunalverwaltung über, wobei wir es vor allem als unsere Aufgabe betrachten, die durch den kurörtlichen Charakter hervorgerufenen besonderen Erscheinungen hervorzuheben.

Hinsichtlich des Wahlrechtes und der Wählbarkeit in die Gemeindevertretung, die hier als Stadtverordnetenkollegium bezeichnet wird, gelten mangels besonderer Normierung auch für Karlsbad die Bestimmungen der § 1—12 der böhmischen Gemeindewahlordnung; das Wahlverfahren selbst und die Vorbereitung desselben, insbesondere die Bildung der Wahlkörper erscheinen durch die beiden weiteren Abschnitte des I. Hauptstückes dieses Gesetzes geregelt. Auf Grund der § 13 und 15 leg. cit. werden die drei Wahlkörper dadurch gebildet, daß eine Liste, in welcher die gesamten Steuerträger, nach der Größe ihrer Steuerleistung in absteigender Ordnung gereiht, eingetragen sind, in drei Abschnitte geteilt wird. Jeder dieser drei Abschnitte repräsentiert ein Drittel der Gesamtsumme; und es gehören somit die Wahlberechtigten, welche nach den fortlaufenden Zahlen der erwähnten Liste das erste Drittel dieser Gesamtsumme entrichten, in den ersten, jene, welche das zweite Drittel zahlen, in den zweiten, alle übrigen in den dritten Wahlkörper. Eine Modifikation dieser grundlegenden Bestimmungen über die Bildung der Wahlkörper erscheint nur durch die besondere Vorschrift des § 15 bedingt, welcher die Einreihung jener Personen, die auf Grund ihrer persönlichen Eigenschaften und in einer gewissen Unabhängigkeit von ihrer Steuerleistung zum Wahlrechte berufen sind, in die einzelnen Wählergruppen regelt. Aus dem gesagten ergibt sich, daß, abgesehen von den zuletzt genannten, gewissermaßen auf Grund eines eigenartigen Intelligenzzensus[2] mit dem Wahlrechte ausgestatteten Personen nur solche *Gemeindemitglieder* (§ 6 der Gemeindeordnung) wahlberechtigt sind, die eine *staatliche* Real- (Grund- oder Haus-), Erwerbs- oder Einkommensteuer entrichten.

[1] Gegenwärtig werden in Karlsbad 1115 Häuser gezählt.

[2] Die Wahlberechtigung der Ehrenbürger und Bürger, die gleichfalls nicht an eine Steuerleistung geknüpft ist, kann freilich nicht von diesem Gesichtspunkte aus beurteilt werden.

Es wäre unangebracht, in diesem Zusammenhange ein allgemeines Werturteil über dieses in seinen Grundzügen von allen Gemeindewahlordnungen der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder akzeptierte Wahlsystem abzugeben und zu begründen. Es sei nur auf einen einzigen seiner Mängel hingewiesen, der um so schwerer ins Gewicht fällt, je wichtiger und umfassender die kommunalen Agenden sind. Die Gemeindewahlordnung gesteht nämlich, wie bereits hervorgehoben, jedem Gemeindemitgliede, das eine Staatssteuer, welcher Art immer entrichtet, das aktive Wahlrecht zu, somit auch jener Gruppe von Steuerträgern, die weder von ihrem Realbesitze noch von ihrem Erwerbe eine Abgabe leisten, sondern einzig und allein zur Entrichtung der Personaleinkommensteuer verpflichtet sind. Die Personaleinkommensteuer nun ist von den Gemeindeumlagen befreit; und es ergibt sich daher die Erscheinung, daß Personen, die zu den Lasten der Kommunalverwaltung nicht das geringste beitragen, nichtsdestoweniger bei der Bildung der Gemeindevertretung mitzuwirken berechtigt sind. Es dürfte nicht uninteressant sein, aus den statistischen Daten der im Jahre 1901 stattgehabten Gemeindewahlen einige Zahlen hervorzuheben, die geeignet sind, ein klareres Bild über den Wohlstand der Bevölkerung und über die Verhältnisse in den einzelnen Wahlkörpern, insbesondere über die verhältnismäßige Stärke der Wahlrechte der einzelnen im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zu einem der drei Wahlkörper zu gewähren. Die Gesamtzahl der Wähler, die eine Summe von 751 508 K an direkten Staatssteuern ohne irgendwelche Zuschläge entrichteten, betrug damals 3462. Der erste Wahlkörper enthielt 65, der zweite 355, der dritte 3042 Wähler. Die Steuerleistung des letzten in den ersten Wahlkörper eingereihten Wählers, welcher diesem allein auf Grund seiner Steuerleistung angehörte, betrug 2789 K 62 h; dem letzten dieser Wähler im zweiten Körper waren an direkten Staatssteuern 612 K vorgeschrieben. Eine Vertretung der Arbeiterschaft innerhalb des Gemeindeausschusses, die schon im allgemeinen auf Grund des herrschenden österreichischen Kommunalwahlsystems so gut wie unmöglich ist, erscheint durch die früher erörterten Verhältnisse des Arbeiterstandes für Karlsbad im besonderen völlig ausgeschlossen. — Das Stadtverordnetenkollegium zählt 36 Mitglieder, die mit einer dreijährigen Amtsdauer gewählt werden. Außerdem werden 18 Ersatzmänner gewählt, welche zunächst zur Vertretung solcher Stadtverordneten, die an einzelnen Sitzungen teilzunehmen verhindert sind, bestimmt sind; aus deren Reihen aber auch während der dreijährigen Funktionsdauer der Gemeindevertretung die durch den Abgang (Tod, Resignation, Amts-

verlust usw.) von Stadtverordneten entstehenden Lücken insolange ausgefüllt werden, als nicht der Abgang von Stadtverordneten derartige Dimensionen annimmt, daß die Zahl der von einem Wahlkörper Gewählten selbst durch die Einberufung aller zu ihrem Ersatz Berufenen nicht ergänzt werden kann, und sohin der bezügliche Wahlkörper eine Ergänzungswahl für die noch übrige Dauer der Wahlperiode vornehmen muß. Normalerweise findet demnach eine alle drei Jahre wiederkehrende Totalerneuerung der Gemeindevertretung statt. Gegen dieses System kann der berechtigte Vorwurf erhoben werden, daß es die notwendige Kontinuität in der Leitung der kommunalen Administration gefährdet. Daß diese Gefährdung bei einer Kommune größeren Umfangs und vor allem in Hinblick auf die ausgedehnten Verwaltungsaufgaben einer Kurstadt besonders unerwünscht ist, kann ebensowenig bestritten werden, wie die Richtigkeit der Behauptung, daß die Nachteile dieser Wahlordnung dann um so fühlbarer sein müssen, wenn das Bestehen großer kommunaler Parteien, wie dies in Karlsbad der Fall ist, die Möglichkeit nicht ausgeschlossen erscheinen läßt, daß in dreijährigen Zwischenräumen ein völliger Personenwechsel in den zur Leitung der Gemeinde berufenen Körperschaften eintritt. Es ist daher erklärlich, daß der Reformvorschlag der deutschösterreichischen Städte, dahingehend, daß die Wahlen in die Gemeindevertretung in einem zweijährigen Turnus bei jedesmaligem Ausscheiden eines Drittels der Stadtverordneten stattfinden sollen, durch die Kommune Karlsbad besonders warm unterstützt wird.

Anlangend die Vertretung der einzelnen Berufe und Erwerbszweige im Stadtverordnetenkollegium, so sind wohl alle wichtigeren sozialen Elemente (mit Ausnahme von Vertretern des Arbeiterstandes) im Gemeindeausschusse vorhanden: die akademischen Stände, die Handels- und Gewerbsleute, die Gruppe der Handwerker. Unter den derzeitigen 36 Stadtverordneten sind sechs Ärzte, sechs Hausbesitzer, sechs Kaufleute und sechs Hoteliers bezw. Restaurateure, weiter zwei Advokaten, zwei Lehrer und zwei Bäcker, endlich je ein Ingenieur, Baumeister, Redakteur, Buchhändler, Zinngießer und Uhrmacher. Von einer Präponderanz einzelner sozialer Klassen kann sohin nicht gesprochen werden. Damit ist selbstverständlich keineswegs ausgeschlossen, daß bei der Beschlußfassung über kurörtliche Fragen, insonderheit dann, wenn sanitäre Verhältnisse zur Sprache gelangen, die Stimmen der Ärzte besonders berücksichtigt werden, und daß anderseits in manchen Fällen aus begreiflichen Gründen der Einfluß der Hausbesitzer und Hoteliers zur Geltung kommt. Die Erscheinung, daß die Sonderinteressen einzelner Stände bei der Erledigung von Ge-

meindeangelegenheiten besonders stark in den Vordergrund treten, ist bis nun nicht bemerkt worden; auch für die Zukunft ist wohl im Hinblick auf eine gewisse traditionelle tunlichst gleichmäßige Berücksichtigung der einzelnen Klassen bei der Auswahl der Kandidaten eine Befürchtung in dieser Hinsicht nicht gerechtfertigt. Auch die weitere Gefahr, daß die Sonderinteressen einzelner Mitglieder des Gemeindeausschusses in einem mit dem Gemeinwohle unverträglichen Maße Berücksichtigung finden könnten, ist nicht vorhanden. Dagegen ist es nicht verboten, daß Stadtverordnete an Lieferungen für die Stadt beteiligt sind, ebensowenig, daß sie die rechtsfreundliche Vertretung der Stadt oder eines Dritten in einem Rechtsstreite gegen die letztere u. a. m. übernehmen. Die Möglichkeit, daß in derartigen Fällen die privaten Interessen der beteiligten Gemeindeausschußmitglieder deren Votum in einer für die Kommunalverwaltung und deren Kontrolle nachteiligen Weise beeinflussen könnten, erscheint, soweit eben möglich, durch die Bestimmungen der § 45 und 46 der böhmischen Gemeindeordnung und des dieselben zum Teile reproduzierenden § 48 der für die Amtsdauer der gegenwärtigen Gemeindevertretung gültigen „Geschäftsordnung für das Stadtverordnetenkollegium der Stadt Karlsbad" ausgeschlossen.

Die erwähnten Paragraphen lauten nämlich: § 45 G.-O.: „Wenn die Gebarung von Mitgliedern des Vorstandes oder des Ausschusses den Gegenstand der Beratung und Schlußfassung bildet, haben sich die Beteiligten der Abstimmung zu enthalten, müssen jedoch, wenn es gefordert wird, der Sitzung zur Erteilung von Aufklärungen beiwohnen." § 46 G.-O.: „Jedes Mitglied des Vorstandes und Ausschusses hat abzutreten, wenn der Gegenstand der Beratung und Schlußfassung seine privatrechtlichen Interessen oder jene seiner Ehegattin, oder seiner Verwandten oder Verschwägerten bis einschließlich zum zweiten Grade betrifft."

Der § 48 der Geschäftsordnung gibt die soeben zitierten Bestimmungen wieder und fährt dann fort: „Ebenso haben sich und zwar sowohl bei den Beratungen und Beschlußfassungen im Stadtverordnetenkollegium als in den Sektionen jene Mitglieder des Ausschusses, welche in ihrer Berufseigenschaft als Advokaten, Notare, Architekten, Baumeister usw. die Vertretung eines privatrechtlichen Interesses in jener Angelegenheit besorgt haben oder noch besorgen, um deren Beratung und Beschlußfassung es sich handelt, von der Abstimmung zu enthalten und abzutreten."

Die gesamte Stadtverwaltung ist in 27 Verwaltungszweige getrennt, deren jeder einem bis zwei Stadtverordneten überwiesen ist. Die Teilung

erscheint einerseits nach örtlichen, anderseits nach sachlichen Gesichtspunkten durchgeführt. Zum Zwecke der Vorberatung der Geschäfte dienen die vier Sektionen, welche durch freiwillige Anmeldung der einzelnen Gemeindeausschußmitglieder gebildet werden, die zwölf ständigen Kommissionen und die von Fall zu Fall für spezielle Angelegenheiten eingesetzten Kommissionen und Ausschüsse. Die Kommissionen und Ausschüsse bestehen im Gegensatze zu den Sektionen aus durch Wahl des Kollegiums berufenen Stadtverordneten. Es bestehen somit derzeit:

1. Die Finanzsektion (Wirkungskreis: die Prüfung der Voranschläge und Rechnungen der Stadtgemeinde und aller Fonde, die Überwachung der Kassagebarung, der Inventare und Archivs, sowie die Beratung aller Angelegenheiten, welche einen Geldaufwand seitens der Gemeinde bedingen oder deren Einnahmen zu vermehren bestimmt sind).

2. Die kurörtliche Sektion (Wirkungskreis: Quellen und Kolonnaden, Trink- und Nutzwasserleitungen, Erzeugung und Verwertung der Quellenprodukte, Badehäuser, Sanitätspflege, Lesesaal, Bibliothek, Museum, Stadtbeleuchtung, Promenaden und öffentliche Anlagen, Theater, die Beratung über Erlassung ortspolizeilicher Vorschriften und über die Ansuchen zum Betriebe konzessionierter Gewerbe).

3. Die Bausektion (Wirkungskreis: Bauten und Reparaturen, die Bestimmungen über Bauverpachtungen, Stadtpflasterung, Straßen, Brücken und Stege, alle auf Wasserversorgung und Kanalisierung bezüglichen Angelegenheiten, Materialien und Requisiten, die Aufsicht über alle städtischen Bauten und die Handhabung der Bauordnung).

4. Die Ökonomiesektion (Wirkungskreis: Wald-, Feld- und Viehwirtschaft, Ziegelhütten, Gemeindegründe, Grenzregulierung und Beaufsichtigung des städtischen Grundeigentums, Jagd und Fischerei); ferner die 12 ständigen Kommissionen, und zwar für Rechtsangelegenheiten, für Badewesen, für Quellenprodukte, für Beleuchtungswesen, für Schulwesen, für sanitäre Angelegenheiten, für Vorberatung der Vergebung der Standplätze und Pachtobjekte, für Angelegenheiten der Kunst und Wissenschaft, für Armenangelegenheiten, für die Friedhofsverwaltung, für Publizistik und für Lagerplan- und Regulierungsangelegenheiten. Alle diese Ausschüsse haben keine beschließende oder entscheidende Stimme; ihre Kompetenz erstreckt sich auf die Vorberatung der Anträge des Stadtrates, des Stadtverordnetenkollegiums oder einzelner Mitglieder dieser Korporationen, auf Begutachtungen und Berichterstattungen. Sie können somit in gewisser Hinsicht mit den Beiräten verglichen werden, die in immer steigender Zahl und wachsender Wirkungssphäre zur Unterstützung

der staatlichen Zentralbehörden organisiert werden. Eine eigene sozialpolitische Kommission besteht nicht. Die in den Wirkungskreis einer solchen gehörigen Angelegenheiten werden von der Gesundheits- und von der Armenkommission verwaltet. Was speziell die Armenpflege betrifft, so erscheint dieselbe in Karlsbad vorzüglich organisiert. Seit dem 1. Januar 1894 ist eine Armenordnung nach dem Elberfelder Armenpflegesystem in Wirksamkeit, die sich ausgezeichnet bewährt hat. Im Jahre 1903 wurden insgesamt 268 Arme mit 37 324 K unterstützt; der Armenfond betrug am 1. Januar 1904 241 881 K 63 h. In Karlsbad existieren unter städtischer Verwaltung bezw. Kontrolle ein Bürgerversorgungshaus (Heil. Geistspital), ein Siechenhaus, zwei Armenhäuser und eine sehr stark in Anspruch genommene Suppenanstalt; weiter mehrere Stiftungen. Diesem System der städtischen Armenfürsorge gliedert sich unterstützend die Armenpflege der zahlreichen sehr erfolgreich wirkenden Wohltätigkeitsvereine an. Ein Schulgeld wird in den Kommunalschulen nicht eingehoben.

Anlangend die Arbeiterfürsorgetätigkeit der Gemeinde sei vor allem darauf hingewiesen, daß die Kommune bei dem infolge der wechselnden Verhältnisse des Arbeitsmarktes öfters entstehenden Arbeitsmangel durch Inangriffnahme von Notstandsarbeiten ausgleichend zu wirken sucht, und daß die Rumfordsuppenanstalt in der Zeit vom Januar bis März außer an Arme auch an Arbeiter gegen geringes Geld eine kräftige Suppe verabfolgt. — In diesem Zusammenhange mag auch die Bemerkung Platz finden, daß die Stadtgemeinde Karlsbad nach der Erklärung ihres Vertreters beim dritten deutsch-österreichischen Städtetage in Gemäßheit des bekannten Programmes der deutschen „Bodenreformer" vorzugehen beabsichtigt.

Der Stadthaushalt verrät die Einwirkung des kurörtlichen Charakters in hervorstechendem Maße. Es zeigt sich dies — ganz abgesehen von den Zahlen des Kur- und Musikfondes, der wohl im Budget und in der Rechnung angeführt scheint, jedoch gesondert verwaltet werden muß — vor allem in der Höhe der beiden Budgettitel „Mineralquellprodukte" und „Badeanstalten", bei deren erstem das Präliminare für 1903 einen Ertrag von 689 893 K 50 h, bei deren zweitem es einen solchen von 373 217 K 25 h verzeichnet. Demgegenüber weisen anderseits wiederum die Etatsrubriken „Sanitätspflege", „Sicherheitswache und allgemeine Sicherheitsvorkehrungen" und „Allgemeine Straßenkonservation" (Pflasterung, Stadtbeleuchtung usw.) auf der Seite des Erfordernisses eine ganz besondere Höhe auf. Auch die Ausgaben für die

Beamten der allgemeinen Stadtverwaltung, sowie im Zusammenhange damit der Posten „Pensionen" sind ungleich höher als in den Etats anderer Städte ähnlicher Größe. Im Eigentume der Stadt befinden sich u. a. sämtliche Quellen und Bäder, ferner ein Wasserwerk, eine Elektrizitätsanlage, ein Salzsudwerk und eine Gasanstalt, weiterhin die Donitzer Ziegelhütte, die einen Reinertrag von über 10 000 K abwirft und Waldungen mit einer Fläche von 1300 ha, die jedoch nicht intensiv bewirtschaftet, sondern zum größten Teile als Parkanlagen verwendet werden. Die Zusammenstellung des städtischen Budgets erfolgt auf Grund der Detailvoranschläge der einzelnen kommunalen Ämter. Nach einer durch den Bürgermeister vorzunehmenden Vorprüfung gelangt der Etat zur Beratung in den Stadtrat, um sodann den einzelnen Sektionen und Kommissionen zur Spezialberatung der ihren Wirkungskreis berührenden Posten zugewiesen zu werden. Die endgültige Beratung und Beschlußfassung liegt in den Händen des Stadtverordnetenkollegiums. Die Gesamtberatung des Budgets erfordert im ganzen etwa 30 Sitzungen. Im übrigen ist bezüglich der Öffentlichkeit der zur Budgetberatung dienenden Sitzungen des Stadtverordnetenkollegiums auf den Art. XIV des Reichsgemeindegesetzes, bezüglich der allgemeinen Einsichtnahme in die Ziffern des Voranschlages und der Jahresrechnung, sowie hinsichtlich des Prüfungs- und Beschwerderechtes der Gemeindemitglieder auf den § 72 der böhmischen Gemeindeordnung zu verweisen. — Derzeit bestehen in Karlsbad zwei große kommunale Parteien; die deutsch-fortschrittliche, welcher gegenwärtig die Majorität des Stadtverordnetenkollegiums angehört, und die radikal-nationale (alldeutsche). — Die Programme dieser beiden Parteien stimmen in ihrem allgemein-politischen Teile mit den Programmen der gleichnamigen großen Parteien im Reichsrate und im böhmischen Landtage überein, deren lokale Organisationen sie gewissermaßen sind. Die unerheblichen Differenzen in den kommunalpolitischen Teilen der beiden Programme sind von sehr geringem Interesse. Bei den Gemeindewahlen tritt wohl der Gegensatz zwischen den beiden Parteien, deren Wahlkomitees auch die Kandidatenaufstellung besorgen, ziemlich stark in den Vordergrund. Die Tätigkeit der Gemeindevertretung selbst wird jedoch hierdurch nur bei bestimmten Anlässen in Mitleidenschaft gezogen. Gleiches gilt von dem Einflusse der Presse; auch dieser, bei den Wahlen von bemerkenswerter Bedeutung, wird für die Beschlüsse der Gemeindevertretung nur in den seltensten Fällen wirksam.

In Gemäßheit des Art. XII des Reichsgemeindegesetzes und der

in der böhmischen Gemeindeordnung enthaltenen näheren Ausführungsbestimmungen ist der Gemeindeausschuß (in Karlsbad das Stadtverordnetenkollegium) in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende, der Gemeindevorstand (in Städten, daher auch in Karlsbad als Stadtrat bezeichnet) das verwaltende und vollziehende Organ. Eine genauere Erörterung dieses in Österreich geltenden Systems soll hier um so weniger Raum finden, als meines Wissens eine spezielle Behandlung dieser Fragen im Verlauf der gegenwärtigen Erhebungen in Aussicht genommen ist. Es mag nur hervorgehoben werden, daß der Stadtrat aus acht Mitgliedern besteht, und daß der Bürgermeister, welcher für eine dreijährige Funktionsdauer berufen wird, einer kaiserlichen oder oberbehördlichen Bestätigung nicht bedarf. Im Gegensatze zu den Stadtratsmitgliedern, die einen Gehalt nicht beziehen dürfen, ist für den Bürgermeister ein solcher in der Höhe von 10000 K ausgesetzt, der jedoch eigentlich mehr den Charakter eines Repräsentationspauschales hat. Der Status der Beamten, welche die Kommune Karlsbad in den verschiedenen Ämtern sowohl, wie in ihren zahlreichen und ausgebreiteten privatwirtschaftlichen Unternehmungen beschäftigt, ist ein außerordentlich großer[1]. Nach dem derzeit geltenden, in der Sitzung des Stadtverordnetenkollegiums vom 29. Dezember 1898 zum Beschluß erhobenen Beamtenregulativ werden definitive und provisorische Beamte unterschieden. Die definitiven sind in sieben Rangklassen (VI—XII) eingeteilt; die Bezüge der einzelnen Rangklassen[2] stimmen sowohl hinsichtlich des eigentlichen Gehaltes als auch hinsichtlich des Quartiergeldes und der Alterszulage mit den Bezügen der entsprechenden

[1] Die Kommune beschäftigt: a) im Sekretariat 5 Beamte und 5 Hilfsbeamte (im Armenamte einen Beamten); b) in der Stadtkassa 6 Beamte und 4 Hilfsbeamte; c) im Polizei- und Meldeamt 5 Beamte und 10 Hilfsbeamte; d) im kurörtlichen und statistischen Bureau 3 Beamte und 2 Hilfsbeamte; e) im Fundbureau 1 Beamten; f) im Bau- und Materialamt 12 Beamte und 7 Hilfsbeamte; g) in den städtischen Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerken 22 Beamte; h) im Forstamt 9 Beamte; i) im Stadtphysikat 3 Beamte; k) im Quellenamt 1 Beamten; l) im städtischen Sprudelsalzwerk 8 Beamte; m) im Marktamte 6 Beamte; n) in der Schlachthofverwaltung 7 Beamte; o) in der Bibliothek und im Museum 1 Beamten; p) in der Stadtgärtnerei 1 Beamten und r) in der Friedhofsverwaltung ebenfalls 1 Beamten.

[2]
VI. Rangklasse	3.	Gehaltsstufe	4000 fl.
	2.	„	3600 fl.
	1.	„	3200 fl:
VII. Rangklasse	3.	„	3000 fl.
	2.	„	2700 fl.
	1.	„	2400 fl.

Rangklassen der Staatsbeamten überein. Was die Vorbildung der Kommunalbeamten anlangt, so wird für die höheren Posten des Konzeptsdienstes juristische Fachbildung erfordert; für die höheren technischen Arbeiten werden nur geprüfte technische Beamte angestellt. Die Aufnahme von Beamten erfolgt in der Regel auf Grund von Konkursausschreibungen; hinsichtlich der Entlassung und Altersversorgung werden die bezüglichen Bestimmungen für Staatsbedienstete analog angewendet. Abgesehen von den Ämtern eines Stadtverordneten und eines Stadtrates, zu deren regelmäßiger Annahme die Gemeindeordnung jedes wählbare und ordnungsmäßig gewählte Gemeindemitglied verpflichtet, kommen als städtische Ehrenämter wohl zunächst die der Armenpfleger in Betracht. Auch zur Übernahme dieser Funktionen ist nach § 10 der vom Stadtverordnetenkollegium am 10. Juni 1895 genehmigten Armenordnung in der Regel jedes Gemeindemitglied verpflichtet. Bei der Zuweisung dieser Ehrenämter kommen fast einzig und allein die Mittelklassen in Betracht, da sich die reicheren zu derartigen Funktionen nicht verstehen. Eine Heranziehung von Frauen und Arbeitern findet hiebei nicht statt. Auch die Organisation der städtischen Schulverwaltung kennt Ehrenbeamte; es sind dies vor allem die Mitglieder des Ortsschulrates, der in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise zusammengesetzt wird, dann aber auch die Beisitzer der Schulausschüsse der kaufmännischen und der gewerblichen Fortbildungsschule.

Die rechtlichen Vorschriften über die Eingemeindung sind im § 2 der böhmischen Gemeindeordnung enthalten. Die Vereinigung einer ganzen Ortsgemeinde mit der Stadt Karlsbad hat vorläufig nicht statt-

---

VIII. Rangklasse	3.	Gehaltsstufe	2200 fl.
	2.	„	2000 fl.
	1.	„	1800 fl.
IX. Rangklasse	3.	„	1600 fl.
	2.	„	1500 fl.
	1.	„	1400 fl.
X. Rangklasse	3.	„	1200 fl.
	2.	„	1200 fl.
	1.	„	1100 fl.
XI. Rangklasse	3.	„	1000 fl.
	2.	„	900 fl.
	1.	„	800 fl.
XII. Rangklasse	2.	„	700 fl.
	1.	„	600 fl.

gefunden; nur ein Teil des Dorfes Donitz wurde bisher dem Stadtgebiete einverleibt. Da jedoch dieses Dorf auch in seinem noch selbstständigen Teile nunmehr schon fast ganz mit Karlsbad zusammenhängt, so ist die vollständige Eingemeindung desselben in nächster Zukunft wahrscheinlich. Eine weitere Ausdehnung der Eingemeindungsaktion ist wohl nicht unmöglich, aber keineswegs in absehbarer Zeit geplant. Die Nachbarorte sind in ihrer Existenz zu einem sehr großen Teile von Karlsbad abhängig; sie partizipieren einerseits in beträchtlichem Maße an den gesteigerten und erleichterten Erwerbsmöglichkeiten der Kursaison, erscheinen aber anderseits auch durch die Höhe der Lebensmittelpreise, zu denen die erhöhte Nachfrage des benachbarten Kurortes Veranlassung gibt, in Mitleidenschaft gezogen. Zuschüsse an die Landgemeinden werden nicht geleistet, wenngleich eine große Zahl der in der Stadt beschäftigten Arbeiter in den Landorten ihren Wohnsitz hat. Von einer Verkehrspolitik der Stadt mit Beziehung auf die umliegenden Ortschaften kann nicht gesprochen werden.

Hinsichtlich des Verhältnisses des Staates zu der kommunalen Verwaltung Karlsbads und bezüglich der Abgrenzung der Agenden des selbständigen und des übertragenen Wirkungskreises gelten die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen. Insbesondere wird auch hier die Polizeiverwaltung durch die Organe der Gemeinde und zwar durch den Bürgermeister und die unter seiner Verantwortlichkeit tätigen Hilfsbeamten ausgeübt. Mißstände, insbesondere in der Richtung eines parteiischen Vorgehens sind zweifellos nicht vorhanden. Die polizeilichen Zustände, in erster Linie die Organisation des für einen Weltbadeort so wichtigen Meldewesens, müssen vielmehr als ganz vorzügliche bezeichnet werden[1]. Eine rechtliche Sonderbestimmung besteht hinsichtlich des Aufsichtsrechtes der Staatsgewalt insofern, als die Kurangelegenheiten nach dem böhmischen Landesgesetze vom 27. Oktober 1868, Böhm. LGBl. Nr. 38[2] von der

---

[1] Die Karlsbader Sicherheitswache besteht unter der Leitung eines Wachtmeisters und zweier Wachtmeister-Stellvertreter aus 60 Wachleuten, von denen fünf im Kanzleidienst verwendet werden. Die Kommune besoldet außerdem 6 Brunnenwärter, 40 Promenadeaufseher und 20 Nachtwächter.

[2] Dieses Gesetz lautet: „§ 1. Die in den Kurorten Karlsbad, Marienbad, Franzensbad und Teplitz-Schönau dermalen bestehenden Kurkommissionen werden aufgehoben. § 2. Die Kurangelegenheiten werden in diesen Kurorten von den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreise besorgt. § 3. Die genannten Gemeinden verwalten in diesem Wirkungskreise insbesondere den Kurfonds und den Musiktaxfonds unter ihrer Haftung für die bezüglichen Vermögenschaften. § 4. Ihnen ob-

Kommune in übertragenen Wirkungskreise besorgt werden. In diesem Wirkungskreise ist insbesondere der Kurfonds und der Musiktaxfonds zu verwalten. Die Gebarung mit diesen beiden Vermögensmassen, die ausschließlich für Kurzwecke zu verwenden sind, unterliegt der besonderen Kontrolle der politischen Landesstelle.

Mit diesen Ausführungen sind wir am Ende unserer Aufgabe an-

---

liegt in dieser Beziehung: a) diese Fonds ausschließlich für Kurzwecke zu verwenden; b) die auf denselben haftenden Verbindlichkeiten zu erfüllen; c) insbesondere für die Erhaltung der aus diesen Fonds geschaffenen und für die Errichtung neuer Anstalten und Anlagen im Interesse des Kurpublikums Sorge zu tragen. — Hierdurch bleiben jedoch die in bezug auf die Erhaltung einzelner Objekte bestehenden besonderen Abkommen unberührt. § 5. Der Bürgermeister bemißt die Kur-, Handels-, Hausier- und die Musiktaxe nach dem von der Staatsverwaltung bestimmten Gebührentarife. Über diesfällige Beschwerden entscheidet endgültig die l. f. politische Bezirksbehörde. § 6. Der Kur- und Musikfonds ist in der Gemeinderechnung unter einer eigenen Empfangs- und Ausgabsrubrik, und zwar abgesondert, ersichtlich zu machen. § 7. Rücksichtlich der Verfassung und Feststellung des Voranschlages, sowie rücksichtlich der Prüfung und Erledigung der Rechnung haben die Grundsätze der Gemeindeordnung in analoge Anwendung zu kommen. Der festgestellte Voranschlag und der Abschluß der erledigten Jahresrechnung sind im Wege der laufenden politischen Bezirksbehörde der Statthalterei vorzulegen. Diese hat darüber zu wachen, daß die Mittel der gedachten Fonds lediglich zu Kurzwecken verwendet werden, ohne auch die Art und Weise dieser Verwendung im einzelnen zu beeinflussen. § 8. Die Stelle eines l. f. Brunnen- oder Badearztes wird aufgelassen. § 9. Die Kurgemeinden sind verpflichtet, zur Handhabung der sanitätspolizeilichen Aufsicht überhaupt einen der im Orte domizilierenden Ärzte zu bestellen und insbesondere für die Behandlung armer Kurgäste eine angemessene Vorsorge zu treffen. § 10. Dem Staate bleibt die sanitätspolizeiliche Oberaufsicht durch die von ihm überhaupt bestellten öffentlichen Sanitätsorgane vorbehalten. § 11. Den Sanitätsbericht erstattet die Gemeinde im Wege der l. f. Bezirksbehörde. § 12. Der Gemeinde bleibt es anheimgestellt, ob und unter welchen Modalitäten sie den Beirat der im Orte praktizierenden Ärzte benützen will. § 13. Die Kurliste wird von der Gemeinde selbständig ausgegeben. § 14. Der Bezirkshauptmann oder dessen Stellvertreter ist berechtigt, den die gedachten Fonds betreffenden Sitzungen der Gemeindevertretung beizuwohnen und darin jederzeit das Wort zu ergreifen. § 15. Welche besondere Vertretung jene Interessenten in den bezüglichen Gemeindeorganen zu finden haben, die als Eigentümer der Quellen und Badeanstalten bisher in der Kurkommission vertreten waren, wird durch besondere Normen bestimmt. § 16. Den Gemeinden Teplitz-Schönau steht es frei, sich zur gemeinschaftlichen Besorgung der Kurangelegenheiten zu vereinigen und zu diesem Zwecke ein besonderes Organ aufzustellen. § 17. Das Gesetz tritt in Wirksamkeit mit dem Tage der Kundmachung." —

gelangt. Der Zweck derselben erforderte keine Erörterungen über mögliche und vielleicht notwendige Reformen, sondern vielmehr eine möglichst übersichtliche Betrachtung der bestehenden Verhältnisse. Immerhin will ich am Schlusse die Ansicht nicht unterdrücken, daß der durch die besonderen kurörtlichen Verhältnisse veranlaßten Eigenart der kommunalen Verwaltung durch die Schaffung eines eigenen Statutes für Karlsbad Rechnung getragen werden sollte.

Die königliche Stadt Pilsen.

Von

Dr. Carl Vogel, Kaiserl. Rat, Sekretär der Handelskammer in Pilsen.

I. Entwicklungsmomente.

Für die Anlage der Stadt Pilsen wurde unter der Regierung Königs Wenzel II. ungefähr im Jahre 1290 das Delta zwischen dem Zusammenflusse der Mies und Radbuza in Aussicht genommen. Zur Gründung der Stadt wurden deutsche Kolonisten berufen, wie die fast durchwegs deutschen Namen der Stadtkonsuln im ganzen 14. Jahrhundert darauf hindeuten.

Da jedoch aus den umliegenden Dörfern viele Böhmen in die mit Privilegien reich bedachte Stadt gezogen waren, während das deutsche Element durch keinen Zufluß deutscher Ansiedler gestärkt wurde, bekam die böhmische Bevölkerung bald die Oberhand und bestand deshalb der Stadtrat gleich nach dem Jahre 1400 überwiegend aus Böhmen. Seit dem Jahre 1460 wurden schon alle Stadtbücher statt lateinisch böhmisch geführt.

Karl IV. bewilligte der Stadt im Jahre 1363 den I. Jahrmarkt für je 8 Tage vor und nach Bartolomäi, König Georg 1462 den II. sog. Fastenmarkt, Rudolf II. 1580 den III. Martinimarkt und Leopold II. im Jahre 1680 den IV. Petri- und Paulmarkt für die Dauer von je 8 Tagen.

Im 30jährigen Kriege verfiel die Stadt so, daß, während sie im Jahre 1610 337 Häuser zählte, im Jahre 1645 nur noch 239 Häuser bestanden. Auch im 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigte Pilsen keine besondere Entwicklung.

Im Jahre 1714 zählte die Stadt nur 2775 Einwohner und 255 Häuser
„ „ 1820 „ „ „ 7570 Einw. davon 7304 (96,4 %) Einheimische und 524 Häuser
„ „ 1830 „ „ „ 9004 „ „ 8228 (91,3 %) Einheimische und 548 Häuser
„ „ 1840 „ „ „ 10181 „ „ 8897 (87,4 %) Einheimische und 563 Häuser.

Mit Polizeigewerben waren am 1. Januar 1836 359 zünftige Meister und andere Gewerbsbefugte, 278 Gesellen, 141 Lehrlinge und Gehilfen, zusammen 778 Personen beschäftigt. Kommerzialgewerbe wurden

von 180 zünftigen Meistern und anderen Gewerbsleuten, 77 Gesellen, 64 Lehrlingen und Gehilfen, zusammen 321 Personen, andere Gewerbe von 19 Gewerbsleuten mit 2 Gehilfen, und Handel zusammen von 60 Personen betrieben.

Die Zahl aller von den Gewerben lebenden Personen betrug demnach 1180. Darunter waren 2 Lederfabriken mit k. k. Landesfabriksbefugnis, welche 16 Personen beschäftigten.

Erst gegen das Jahr 1860 begann sich hier auch eine *größere* Industrie zu entwickeln; aber selbst die Industriestatistik der Pilsener Handels- und Gewerbekammer für das Jahr 1865 zeigt, daß der damalige Stand, abgesehen vom Bürgerlichen Bräuhause, die Entwicklung der Pilsener Großindustrie zu ihrer heutigen Bedeutung kaum ahnen ließ.

Von allen größeren Betrieben Pilsens hatte damals eigentlich nur die Maschinenfabrik, die Tonwarenfabrik, eine Dampfmühle, eine Preßhefefabrik und eine Bierbrauerei fabriksmäßigen Charakter, während alle anderen über den Rahmen kleingewerblicher Erzeugung kaum hinausgingen.

So war Pilsen zur Zeit der Erlassung der Gemeindeordnung vom 16. April 1864 L. 7, welche mit Ausnahme von Prag und Reichenberg, die ein eigenes Statut hatten und besitzen, für *alle* Gemeinden, auch die kleinsten Landgemeinden des Königreiches Böhmen Geltung erlangte, trotz einer Bevölkerung von etwas über 20 000 Einwohnern doch nur eine überwiegend landwirtschaftliche und kleingewerbliche Stadt.

Seit dieser Zeit hat sich Pilsen zu einer Großindustriestadt in des Wortes modernster Bedeutung entwickelt und hat auch durch die infolge der nationalen Verhältnisse der Bevölkerung verdoppelte Entwicklung ihres Schulwesens manche Städte der Monarchie, welche längst ein eigenes Statut besitzen, weit überflügelt.

Die Bevölkerung nahm hier rasch zu und betrug in den Jahren

1869	25 009	Einwohner,	darunter	9 646	(38,5 %)	Einheimische in	1056 Häusern
1880	38 883	„	„	10 007	(28,4 %)	„ „	1681 „
1890	50 221	„	„	10 797	(21,4 %)	„ „	1968 „
1900	68 079	„	„	12 551	(18,4 %)	„ „	2437 „

Die einst so blühenden Warenmärkte gingen allerdings mit der Neugestaltung der Verkehrsmittel und der Umwandlung der Technik des Handels während der drei letzten Dezennien stetig zurück und sind nun fast bedeutunglos geworden; dagegen haben die Viehmärkte an Größe und Lebhaftigkeit gewonnen.

II. Einwohnerschaft.

Pilsen zählte Ende 1900 68 079 Einwohner und zwar 65 820 Zivil- und 2259 Militärpersonen.

a) Rechtliche Gliederung.

Da Pilsen kein eigenes Gemeindestatut besitzt, sondern auch für diese ansehnliche Industriestadt die allgemeine Gemeindeordnung (G.O.) und Gemeindewahlordnung (G.W.O.) für das Königreich Böhmen vom 16. April 1864 L. 7 Anwendung findet, genügt es hier, auf die Darstellung im allgemeinen Teile zu verweisen. Nur einige Bemerkungen über das eigenartige Bürgerrecht, das nach der böhmischen Gemeindeordnung herrscht, dürften hier Platz finden.

Bürgerrecht.

In Städten und Märkten (also nicht in den Landgemeinden) sind Bürger diejenigen, welche bis zur Geltung der Gemeindeordnung vom Jahre 1864 das Bürgerrecht durch Verleihung seitens des Gemeindeausschusses erhalten haben, und in der Folge jene Gemeindeangehörigen, welche es in gleicher Weise erwerben.

Für die Verleihung des Bürgerrechtes kann die Gemeinde eine Gebühr abnehmen, deren Höhe wenigstens auf ein Jahr in vorhinein zu bestimmen ist (§ 8 G.O.). In Pilsen wurde diese Gebühr mit Beschluß des Gemeindeausschusses vom 22. Februar 1876 bis auf weiteres mit fl. 100 = K 200 und für Söhne von Bürgern mit fl. 40 = K 80 festgesetzt.

Außer dem besonderen Gemeindewahlrecht bleibt den Bürgern der Anspruch auf die für sie besonders bestehenden Stiftungen und Anstalten vorbehalten (§ 10 G.O.).

In Pilsen haben gegenwärtig 234 Personen das Bürgerrecht, von diesen sind: 3 Advokaten, 9 Beamte, 7 Angestellte der Gemeinde, 9 Privatiers, 4 Baumeister, 2 Apotheker und 200 sonstige Gewerbetreibende. Das Bürgerrecht wird hier wohlverhaltenen Gemeindeangehörigen über ihr Ansuchen gegen die erwähnte Gebühr erteilt, wenn die Vermögens- oder Erwerbsverhältnisse des Gesuchstellers solche sind, daß nicht vorauszusetzen ist, daß er der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen wird.

Verlust des Bürgerrechtes.

Das Bürgerrecht hört auf:

1. durch Verzicht;
2. durch den Tod;
3. durch den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft;
4. durch den Verlust des Heimatsrechtes in der Gemeinde, soweit nach § 8 der böhm. G.O. nur Gemeindeangehörige Bürger werden können;
5. infolge Verurteilung, welche den Verlust des passiven Wahlrechtes mit sich bringt (§ 6 Ges. vom 15. November 1867 R. 131).

Soweit die Bürger Gemeindeangehörige sind, können sie als solche nicht ausgewiesen werden (§ 11 G.O. a contrario).

Brauberechtigte Bürgerschaft.

Infolge der Aufhebung des Propinationsrechtes durch Gesetz vom 30. April 1869 L. 55 hat die Ausschließlichkeit des Rechtes zur Erzeugung von Bier in Böhmen aufgehört und es konnten seitdem neue Bierbrauereien nach Maßgabe der Bestimmungen der Gewerbeordnung errichtet und betrieben werden; trotzdem ist die Zugehörigkeit zur sog. brauberechtigten Bürgerschaft in manchen Städten, speziell aber in Pilsen, wo der jährliche Genuß eines Braurechtes nach der Höhe der Biererzeugung fortwährend im Steigen begriffen war, z. B. im Jahre 1864 444 K, 1874 1840 K, 1884 3736 K, 1894 7712 K, 1904 13 320 K betrug, ein sehr wertvolles Recht geblieben.

Soweit dieses Recht nur an den Besitz oder Mitbesitz eines bestimmten Hauses oder einer sonstigen bestimmten städtischen Realität geknüpft ist, wie z. B. in Pilsen an den Besitz von ursprünglich 257, gegenwärtig 250 Häusern der inneren Stadt, bilden die brauberechtigten Bürger eine rein privatrechtliche Gemeinschaft, und haben dann infolgedessen die Bezeichnungen „Bürgerliches Bräuhaus" nur eine historische Bedeutung. Anders verhält es sich, wo in den Statuten der Vereinigung ausdrücklich verlangt wird, daß der Teilnehmer Bürger sei. Dann ist allerdings die Teilnahme an einem solchen Privatunternehmen auch von einer Tatsache bedingt, welche durch das öffentliche Recht geregelt ist, und es kann dann niemand, auch bei Vorhandensein aller sonstigen Voraussetzungen, einen Anteil in der betreffenden Gemeinschaft erwerben, dem, wenn er noch nicht Bürger ist, nicht zuvor von der Gemeinde das Bürgerrecht erteilt worden ist.

In Pilsen besteht diese öffentlich-rechtliche Bedingung nicht für die Eigenschaft eines Mitgliedes der „Brauberechtigten Bürgerschaft", welche die Inhaberin des „Bürgerlichen Bräuhauses" in Pilsen ist, das im Jahre 1842 gegründet, seit 19. April 1864 merkwürdigerweise als Einzelfirma handelsgerichtlich protokolliert ist.

b) Wirtschaftliche, nationale und soziale Gliederung.

Von den 68 079 Einwohnern der Stadt Pilsen am Ende des Jahres 1900 gehörten nach den Ergebnissen der Volkszählung direkt (als Selbstständige, Angestellte, Arbeiter, Taglöhner) oder indirekt (als Familienmitglieder oder Hausdienerschaft) zur

I. Klasse:	Land- und Forstwirtschaft . . .	1 042	(1,53 %)
II. „	Industrie	35 138	(51,61 %)
III. „	Handel- und Verkehr	17 112	(25,14 %)
IV. „	Öffentlicher und Militärdienst, freie Berufe und Berufslose	14 787	(21,72 %)

Aus der folgenden Übersicht möge nun ersehen werden, wie sich 1. die Hauptberufstätigen, 2. die Angehörigen ohne eigenen Hauptberuf und 3. die Hausdienerschaft auf die einzelnen Klassen und innerhalb der 3. und 4. Klasse auf die einzelnen wesentlich verschiedenen Gruppen verteilen.

(Siehe die Tabelle auf Seite 202.)

Da die Nationalität auf die soziale und politische Gliederung in der Stadt Pilsen von großem Einflusse ist, möge auch folgende Übersicht beachtet werden.

Ende 1900 waren in Pilsen:

	Selbständige		Angestellte		Arbeiter		Taglöhner		Familienglieder	
	Böhmen	Deutsche	Böhmen	Deutsche	Böhmen	Deutsche	Böhmen	Deutsche	Böhmen	Deutsche
In der Land- und Forstwirtschaft .	119	7	8	1	193	5	15	—	615	23
In der Industrie .	1904	219	329	247	10 153	555	540	19	18 418	1409
In Handel u. Verkehr	1252	304	653	345	2 440	329	356	10	8 759	1664
In anderen Berufen	3068	1285	753	320	1 571	824	25	1	4 308	1249
Zusammen . . .	6343	1815	1743	913	14 357	1713	936	30	32 100	4345

Es ist in nationalen Streitschriften beider Parteien Mode geworden, aus solchen Zahlen und ihren Verhältnissen, speziell auch bezüglich der

		Hauptberufstätige:						Angehörige ohne eigenen Hauptberuf	Hausdienerschaft	Summe der Hauptberufszugehörigen
		Selbständige	Angestellte	Arbeiter	Taglöhner	mithelfende Familienmitglieder	im ganzen			
I. Klasse	Land- u. Forstwirtschaft und deren Nebennutzungen . .	126	9	198	15	15	363	638	41	1 042
II. Klasse	Industrie . .	2135	601	10 784	561	34	14 115	19 961	1062	35 138
III. Klasse	Warenhandel .	884	230	770	33	32	1 949	2 601	487	5 037
	Geld- u. Kredithandel, Versicherungsgewerbe usw. .	21	97	20	1	—	139	326	72	537
	Transport . .	77	662	1 890	40	3	2 672	6 271	250	9 183
	Sonstige Handels-, bezw. Verkehrsgewerbe . . .	63	16	24	—	—	103	207	30	340
	Häusl. Dienste u. Lohnarbeit wechselnder Art	523	—	89	292	1	905	1 088	12	2 005
III. Klasse zusammen	Handel u. Verkehr . . .	1568	1005	2 793	366	36	5 768	10 493	851	17 112
IV. Klasse	Aktives Militär	—	163	2 096	—	—	2 259	268	76	2 603
	Staats- u. anderer öffentlicher Dienst.	256	879	437	26	3	1 601	2 707	511	4 819
	Sonst. freier Beruf . . .	206	63	34	—	—	303	337	37	677
	Von Renten u. Unterstützungen Lebende. . .	941	—	—	—	—	941	1 220	228	2 389
	In Anstalten (auch Strafanstalten), in Berufsvorbereitung Befindl.	1784	—	—	—	—	1 784	—	—	1 784
	Ohne Berufsangabe. . .	1242	—	—	—	—	1 242	1 080	193	2 515
IV. Klasse zusammen	Öffentlicher u. Militärdienst, freie Berufe, Berufslose .	4429	1105	2 567	26	3	8 130	5 612	1045	14 787
I.—IV. Klasse im ganzen	männl.	5154	2478	14 783	847	25	23 287	11 663	24	34 974
	weibl.	3104	242	1 559	121	63	5 089	25 041	2975	33 105
	zus. .	8258	2720	16 343	968	88	28 376	36 704	2999	68 079

Stadt Pilsen zu weitgehende Schlüsse zu ziehen, und zwar einerseits auf die wirtschaftliche Bedeutung und soziale Stellung der Angehörigen der böhmischen und deutschen Nationalität, anderseits auf die Rechtmäßigkeit und Billigkeit der Ansprüche auf Umfang, Maß und Art der Befriedigung nationaler, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Bedürfnisse des böhmischen und deutschen Elementes der Bevölkerung, soweit diese Bedürfnisse im Gemeindeleben durchzuringen sind.

Selbst wenn solche Zusammenstellungen geordnet nach Berufsgruppen innerhalb der einzelnen Klassen, also z. B. auch nach Industriezweigen gemacht werden, müssen sie zu Trugschlüssen führen, weil die Einheiten, aus welchen diese Zahlen bestehen, weder wirtschaftlich noch sozial gleichbedeutende Größen sind.

Dies ersieht man sofort, wenn man die Ergebnisse der Betriebszählung (nach dem Stande vom 3. Juni 1902) zur Hand nimmt.

(Siehe die Tabelle auf Seite 204.)

Um ein einfaches Beispiel anzuführen: An Papierindustrie bestehen in Pilsen:

21 Hauptbetriebe; von diesen sind:

3 Großbetriebe und zwar	1 Holzstoffabrik	mit	83	Arbeitern
	1 Papierfabrik	mit	404	„
	1 „	„	100	„ und
17 Kleinbetriebe und zwar	17 Buchbinder mit zusammen		48	Arbeitern
	1 Kartonnagenerzeuger	mit	1	Arbeiter.

So verschiedene Einheiten der Betriebe lassen sich nicht ohne weiteres derart in vergleichende Gegenüberstellung bringen, daß sie der oder jener nationalen Tendenz dienstbar gemacht werden können. Wenn man nicht in schwere Irrtümer verfallen will, darf man den Daten keine Deutungen geben, die sich mit ihrem Gehalt nicht decken.

Aus den Daten der Volkszählung geht zunächst hervor, daß im Aufbau der sozialen Schichten der Stadt Pilsen, deren Zivilbevölkerung Ende 1900: 65 820 Einwohner betrug, unter allen Hauptberufstätigen die Arbeiter die zahlreichste soziale Klasse bilden. Ihre Zahl machte nach der I. Tabelle, wenn man hier selbstredend die aktiven Militärs unberücksichtigt läßt, 12 687 männliche und 1559 weibliche, im ganzen 14 246 Arbeiter aus. Ferner ergeben die erwähnten Daten, daß die Land- und Forstwirtschaft ein verhältnismäßig unbedeutender Faktor im Erwerbs- und Wirtschaftsleben der Stadt geworden ist, daß dagegen Industrie, Handel und Verkehr die Haupterwerbsquellen der Pilsener

Gewerbeklassen	Zahl der Hauptbetriebe	Von den Hauptbetr. außer Betr. ohne tätigen Personen Betr.	Von den Hauptbetr. außer Betr. mit tätigen Personen Betr.	Von den Hauptbetr. außer Betr. mit tätigen Personen Pers.	Zahl der in den Hauptbetrieben tätigen Personen	Von den Hauptbetrieben waren am 3. Juni 1902 im Betriebe mit: 1 tätigen Personen Betr.	2–5 tätigen Personen Betr.	2–5 tätigen Personen Pers.	6–10 tätigen Personen Betr.	6–10 tätigen Personen Pers.	11–20 tätigen Personen Betr.	11–20 tätigen Personen Pers.	21–50 tätigen Personen Betr.	21–50 tätigen Personen Pers.	51–100 tätigen Personen Betr.	51–100 tätigen Personen Pers.	101–300 tätigen Personen Betr.	101–300 tätigen Personen Pers.	301–1000 tätigen Personen Betr.	301–1000 tätigen Personen Pers.
Industrie																				
Urproduktion	44	1	—	—	111	12	30	80	—	—	1	19	—	—	—	—	—	—	—	—
Industrie in Steinen, Erden, Ton, Glas	54	1	—	—	1 026	5	25	86	10	81	5	61	5	146	2	136	—	—	1	511
Metallverarbeitung (Stahlindustrie)	109	—	—	—	2 878	17	45	150	19	145	13	194	7	232	1	77	6	1268	1	795
Maschinen, Apparate, Waffen, Instrumente	74	—	—	—	3 032	19	39	113	4	32	—	—	6	214	2	129	1	243	3	2282
Holz-, Flecht-, Drechsler-, Schnitzwaren	128	—	—	—	736	23	72	219	21	145	5	64	5	152	2	133	—	—	—	—
Industrie in Leder, Haaren, Federn	31	—	—	—	266	4	21	61	3	20	—	—	1	26	2	155	—	—	—	—
Textilindustrie	29	—	—	—	112	7	18	55	3	22	—	—	1	28	—	—	—	—	—	—
Tapeziergewerbe	15	—	—	—	42	4	10	32	1	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bekleidungs- und Putzwarenindustrie	771	—	—	—	2 417	269	429	1252	55	408	12	167	4	154	1	61	—	—	—	—
Papierindustrie	21	—	—	—	641	6	10	36	2	12	—	—	—	—	2	183	—	—	1	404
Industrie in Nahrungs- u. Genußmitteln	252	—	1	5	2 414	45	150	479	42	287	6	82	4	110	1	57	1	202	2	1147
Gast- u. Schankgewerbe	297	—	—	—	818	103	169	400	17	117	6	91	1	40	1	67	—	—	—	—
Chemische Industrie	11	—	—	—	74	3	5	16	2	13	—	—	1	42	—	—	—	—	—	—
Baugewerbe	164	2	—	—	2 305	36	72	205	31	253	3	39	10	345	4	309	6	1118	—	—
Graphische Gewerbe	19	—	—	—	197	1	10	30	2	20	3	40	3	106	—	—	—	—	—	—
Handel u. Verkehr																				
Warenhandel (feste Betriebsstätten)	1070	2	1	3	2 604	542	439	1187	66	489	15	208	4	113	1	62	—	—	—	—
Warenhandel im Umherziehen	147	—	—	—	167	130	17	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Geld, Kredit, Versicherg.	19	—	—	—	105	1	11	31	4	25	3	48	—	—	—	—	—	—	—	—
Hilfsgewerbe d. Handels	81	—	—	—	175	59	17	49	3	23	1	11	1	33	—	—	—	—	—	—
Verkehrsgewerbe	82	—	—	—	246	42	31	82	5	38	2	24	—	—	1	60	—	—	—	—
Körperpflege	1	—	—	—	11	—	—	—	—	—	1	11	—	—	—	—	—	—	—	—
Gesamtsumme der Gewerbe	3419	7	2	8	20 377	1328	1620	4600	290	2136	76	1059	53	1741	20	1429	14	2831	8	5139
Summe der Erzeugungsgewerbe	2019	4	1	5	17 069	554	1105	3214	212	1561	54	757	48	1595	18	1307	15	2937	8	5139
Summe der Handels- und Verkehrsgewerbe	1400	3	1	3	3 308	774	515	1386	78	575	22	302	5	146	2	122				

Bevölkerung sind, und daß auch die Zahl der im Staats- und anderen öffentlichen Dienste Tätigen verhältnismäßig sehr groß ist, was sich dadurch erklärt, daß in Pilsen zahlreiche, meist stark besetzte öffentliche Ämter bestehen, und daß infolge der nationalen Verhältnisse nicht allein die Volks- und Bürgerschulen, sondern auch fast alle Mittelschulen doppelt, böhmisch und deutsch, vorhanden sind, (so 2 Gymnasien, 2 Realschulen, 2 Staatsgewerbeschulen, 2 Handelsakademien).

Bei der Berufsgruppe „Staats- und öffentlicher Dienst" muß aber auch auf die Gruppe Transport der III. Klasse insofern Bedacht genommen werden, als hier auch die sehr zahlreichen Angestellten der k. k. Staatsbahnen, soweit sie im Betriebsdienst in Verwendung stehen, ausgewiesen sind, und darf nicht übersehen werden, daß die in den Werkstätten der Staatsbahnen 853 Beschäftigten in die Berufsgruppe Industrie (Klasse: Maschinen usw.) eingereiht sind.

Schließlich ist hier noch zu bemerken, daß die in der IV. Klasse als „in Anstalten und in Berufsvorbereitung befindlichen" für das öffentliche Gemeindeleben umsoweniger in Betracht kommen, als unter denselben etwa 1000 Häftlinge der Strafanstalten in Pilsen (Stadt und Bory) gezählt sind.

Die Betriebszählung zeigt sodann, daß in Pilsen wohl nicht die allerkleinsten Erzeugungsgewerbe (554 ohne Hilfsarbeiter), sondern die Kleinbetriebe mit 2—5 Arbeitern (1105 Betriebe) überwiegen, während im Handel die kleinsten Handelsbetriebe ohne Hilfsarbeiter (774) in der Mehrzahl sind, und verhältnismäßig nur wenige Großhandlungen vorkommen, obgleich gerade Pilsen durch seine geographische Lage im Zentrum Westböhmens und als Knotenpunkt von sechs Eisenbahnstrecken, die Pilsen mit zahlreichen kleinen Städten und Landgemeinden verbinden, und als Sitz eines Hauptzollamtes für die Etablierung und Entwicklung eines über ganz Westböhmen verzweigten Großhandels günstige Chancen gehabt hätte, wenn bei Zeiten für eine zweckmäßige Anlage eines allen Anforderungen entsprechenden Lagerhauses am Bahnhofe vorgesorgt worden wäre, wo bei sehr mäßigem Lagergeld insbesondere die waggonweise eingeführten, hohen Zöllen unterliegenden Artikel erst im Falle der partienweisen Versendung zu verzollen wären.

Die fabriksmäßige Industrie (von 21 Arbeitern aufwärts gerechnet) beschäftigt in 88 Betrieben 10872 Personen, das sonstige, meist handwerksmäßige Gewerbe in 1925 Betrieben nur 6086 Personen.

Im Kleingewerbe überwiegen die Metall und Holz verarbeitenden Gewerbe, die Bekleidungsgewerbe, die Nahrungs- und Genußmittelgewerbe,

die Gast- und Schankgewerbe und die Baugewerbe. Besondere Spezialitäten kommen da nicht vor; doch arbeitet das Kleingewerbe in Pilsen nicht bloß für Konsumenten, sondern es erzeugen gewisse Gewerbe auch verschiedene Bedarfsartikel für die lokale Großindustrie. Besonders einige Gewerbebetriebe letzterer Art (Metallwarenerzeuger, Klempner, Tischler, Baumeister, Böttcher in den Brauereien, Schlosser, Sattler) haben sich in Pilsen durch ständige und steigende Arbeiten und Lieferungen für die Großindustrie und teilweise auch für die Eisenbahnen verhältnismäßig bald zu ansehnlichen Mittel- und selbst zu Großbetrieben entwickelt.

Die Großindustrie Pilsens zählt hervorragende Exportbetriebe mit renommierter Erzeugung. Pilsener Bier, Pilsener Emailgeschirr haben seit langem, Pilsener Stahl (Marinegeschütze schwersten Kalibers, Mitrailleusen, Schiffsschrauben, Steven, Panzertürme usw.) seit einem Dezennium einen Weltruf; doch sind auch die Maschinen-, Papier- und Steinwarenindustrie, auch die künstliche Mühlsteinfabrikation, Metallwaren-, Drahtstiften- und Lederindustrie, der Wagenbau und die graphische Industrie Pilsens von sehr ansehnlicher Bedeutung.

Hat nun die Entwicklung aller dieser Industrien insbesondere auch auf fremde Arbeitskräfte eine mächtige Anziehungskraft ausgeübt, zu einer raschen Vergrößerung der Stadtbevölkerung wesentlich beigetragen, ihr neue Erwerbsquellen erschlossen und weitere veranlaßt, ferner eine geradezu immense Steigerung des Wertes von Grund und Boden herbeigeführt und dadurch die zumeist einheimischen Grundbesitzer wohlhabend, ja reich gemacht, kurz, für das ganze wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben in der Stadt Veränderungen hervorgebracht, daß die Stadt von heute gegenüber jener vor 40 Jahren eine ganz andere geworden ist — so hat die Entwicklung der Pilsener Brauindustrie noch eine ganz besondere Wirkung mit für Pilsen speziell charakteristischen Folgen hervorgebracht.

Zahlen auch alle Unternehmungen je nach ihrer Art und Arbeiterzahl bedeutende Gehalt- und Lohnsummen (z. B. die Skodawerke über 4 000 000 K jährlich), so fließt der Reingewinn nur aus den Brauereien in das Einkommen vieler Bürger und Gemeindegenossen, während der Reinertrag aus den anderen Industrien meist nur Einzelunternehmern, öffentlichen Gesellschaftern, und (da die Skodawerke, Bartelmus u. Co., Eisen- und Emailwerke A.G. in Pilsen und Kis Geram derzeit keinen, die Erste Westböhmische Druckindustrie-A.G. in Pilsen ([gegr. 1904] und die A.G. des I. Pilsener Lagerhauses [1900] noch keinen Reingewinn abwerfen) nur einigen Besitzern einer kleinen Aktiengesellschaft zugute

kommt. Vor allem ist es das Bürgerliche Bräuhaus, gegründet 1842, dessen großer Reingewinn auf die Besitzer bezw. Mitbesitzer von 250 brauberechtigten Häusern verteilt wird. Da der Nutzen eines Braurechtes im Jahre 1904 13320 K betrug, wurden bei 250 Braurechten 3330000 K unter die brauberechtigten Bürger gebracht. Die Zahl dieser Nutznießer ist aber eine sehr große, beträgt 1061 Teilnehmer, weil von den 250 Braurechten nur 90 im Besitze von Einzelpersonen oder von Ehegatten sind, während die übrigen Braurechte von Hälften bis zu Tausendsteln geteilt sind. Es gibt Brauberechtigte, welche mehrere Braurechte besitzen, die Pilsener Stadtgemeinde hat selbst drei Braurechte, es gibt aber auch solche, die nur $^1/_{1008}$ eines Braurechtes besitzen. Der weit größte Teil des Reingewinnes und zwar 3101186,72 K bleiben jedoch in Pilsen, da auf die 54 auswärts wohnenden Teilnehmer mit $17\,^{449}/_{2550}$ Braurechten nur 228813,28 K entfallen.

Von den 556 Genossen der 1894 gegründeten Pilsener Genossenschaftbrauerei wohnen 285, also mehr als die Hälfte, mit 1011 von im ganzen 2823 Anteilen (Nominalwert je 2000 K, Verkaufswert zirka 3000 K) in Pilsen und es sind meistens Realitätenbesitzer, weil nach den ursprünglichen Statuten nur Besitzer oder Mitbesitzer eines Hauses oder eines Bauplatzes Genossen werden konnten. Da vom Reingewinn für die Campagne 1903/4 140 K per Anteil verteilt wurden, kamen den Pilsener Genossen für dieses Jahr 140540 K zugute.

Von den 8000 Aktien der 1869 gegründeten Ersten Pilsener Aktienbrauerei (Nominalwert 300 K, Kurswert 2080 K) sind zirka 2500 Aktien in Pilsen; es entfielen daher von der Dividende der letzten Campagne von 100 K per Aktie zirka 250000 K auf die Pilsener Aktienbesitzer.

Bei den ersteren zwei Brauereien tritt noch als Eigentümlichkeit der Zusammenhang des Immobiliarbesitzes mit der Brauindustrie hervor, und zwar bei dem Bürgerlichen Bräuhause direkt, bei der Pilsener Genossenschaftsbrauerei nunmehr, seit der Aufhebung des Grundzwanges 1904, indirekt. Diese besonderen Verhältnisse äußern auch, wie angedeutet wurde, ihre speziellen Folgen und zwar namentlich in der Richtung, daß das gleiche wirtschaftliche Interesse einflußreicher lokaler Klassen beider Nationalitäten an der Pilsener Brauindustrie und das Bewußtsein des engen Zusammenhanges mit dem Weltmarkte mildernd auf die nationalen Gegensätze einwirken. Doch erscheint der Vorwurf radikaler Parteien beider Nationalitäten, daß in Pilsen berechtigte nationale Forderungen dem Streben nach flottem Bierabsatz auf deutschen Märkten geopfert werden, nicht berechtigt; solcher Opfer bedarf es hier überhaupt nicht, da das

nationale Leben sowohl auf böhmischer wie auf deutscher Seite hochentwickelt ist. Es fehlen nur die Verschärfungen und Verbitterungen des nationalen Kampfes, welche sonst in gemischtsprachigen Gebieten üblich sind; es werden verletzende Beschlüsse nicht gefaßt, gehässige Rekriminationen vermieden.

Im übrigen wird aber im politischen Gemeindeleben die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit von der nationalen ganz in den Hintergrund gedrängt, weil die Bevölkerung der Stadt in eine große böhmische Majorität (58 189 Böhmen oder 85,47 % der Einwohnerschaft) und in eine der Zahl nach kleine, aber wegen ihrer Steuerleistung, Bildung und sozialen Stellung ihrer Angehörigen ansehnliche Minorität (9174 Deutsche oder 13,48 %) nicht nur national, sondern auch politisch vollständig getrennt ist. Diese Scheidung zerteilt den Einfluß der sozialen Schichten auf die Gemeindevertretung und Verwaltung, drängt diese Teile trotz gleichartiger wirtschaftlicher Interessen in verschiedene Richtungen, und benimmt unter der geltenden Wahlordnung insbesondere den deutschen Bestandteilen der sozialen und Berufsklassen jeden direkten Einfluß auf die Wahl der Gemeindevertretung. Diese besteht ausschließlich aus böhmischen gewählten Mitgliedern und Ersatzmännern; nur der vom Bürgerlichen Bräuhause in die Gemeinde entsendete Vertreter seiner Virilstimme ist ein Deutscher.

Die Folgen der nationalen Scheidung äußern aber ihre Wirkung auch auf die korrespondierenden böhmischen Teile, indem diejenigen sozialen Schichten der böhmischen Bevölkerung, in denen die deutsche Minorität verhältnismäßig stärker vertreten ist, einen viel geringeren Einfluß im Gemeindeleben haben, als ihnen nach ihrer wirtschaftlichen Potenz zukäme. Man kann in Böhmen für gemischtsprachige Gemeinden überhaupt das Erfahrungsgesetz aufstellen, daß im politischen Gemeindeleben die sozialen und Berufsschichten nur mit dem Bruchteil zur Geltung gelangen, welcher der vorherrschenden Nationalität angehört, daher auch national-einheitliche soziale Schichten den gemischten gegenüber im Vorteile sind.

Durch die nationale Scheidung sind in Pilsen insbesondere die böhmischen größeren und mittleren Handel- und Gewerbetreibenden in ihrem Einfluß auf das politische Gemeindeleben geschwächt, und einerseits von den kleinen und kleinsten Handels- und Gewerbsleuten, anderseits von den wahlprivilegierten Honoratioren zurückgedrängt. Bei dem mittleren und dem allerdings nicht zahlreichen Großhandel fällt die nationale Scheidung so ziemlich noch mit der konfessionellen zusammen,

da die deutschen Handelsleute dieser Kategorien meist Israeliten sind, und läßt hier die nationale Zweiteilung, welche durch die konfessionelle nur noch markanter wird, umsoweniger eine kräftige Vertretung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen zu, wie z. B. die Duldung arger Mißstände an Wochenmärkten durch Überflutung des Marktplatzes mit Warenständen zum Nachteil des stabilen mittleren Handelsstandes, die gleiche 4%ige Höhe des Wasserzinses von dem Mietzinse in Läden wie in Wohnungen trotz viel geringerem und geringstem Wasserverbrauche zeigt.

Die übrigen Berufszweige, die kleinen Handel- und Gewerbetreibenden und die Honoratioren, namentlich des II. Wahlkörpers, sind bis auf kleine Ausnahmen national einheitlich und haben deshalb im Gemeindeleben einen größeren Einfluß, als er ihnen nach ihrer wirtschaftlichen Kraft und Leistung für Gemeindezwecke im Verhältnis zu den national gemischten Berufszweigen zukommen würde.

Die industriellen Arbeiten gehören zum weitaus überwiegenden Teile der böhmischen Nationalität an und sind beruflich organisiert; die Handelsangestellten sind zu einem großen Teile deutsch und deshalb auch zweisprachig organisiert. Eigentümlich ist, daß sich bei Wahlen in das Gewerbegericht und in die Krankenkasse der Handelsangestellten

Anzahl der steuerpflichtigen Personen	Einkommen in Kronen		Anzahl der steuerpflichtigen Personen	Einkommen in Kronen		Anzahl der steuerpflichtigen Personen	Einkommen in Kronen	
	von mehr als	bis einschließl.		von mehr als	bis einschließl.		von mehr als	bis einschließl.
579	1200	1250	179	4 000	4 400	9	19 000	20 000
395	1250	1300	130	4 400	4 800	12	20 000	22 000
288	1300	1350	102	4 800	5 200	10	22 000	24 000
332	1350	1400	99	5 200	5 600	6	24 000	26 000
575	1400	1500	88	5 600	6 000	6	26 000	28 000
454	1500	1600	95	6 000	6 600	5	28 000	30 000
319	1600	1700	85	6 600	7 200	3	30 000	32 000
347	1700	1800	52	7 200	7 800	3	32 000	34 000
213	1800	1900	53	7 800	8 400	2	34 000	36 000
284	1900	2000	46	8 400	9 200	2	36 000	38 000
341	2000	2200	45	9 200	10 000	1	38 000	40 000
308	2200	2400	44	10 000	11 000	5	40 000	44 000
222	2400	2600	22	11 000	12 000	1	44 000	48 000
190	2600	2800	22	12 000	13 000	2	48 000	52 000
188	2800	3000	20	13 000	14 000	5	52 000	56 000
177	3000	3200	16	14 000	15 000	1	60 000	64 000
149	3200	3400	12	15 000	16 000	1	80 000	84 000
121	3400	3600	14	16 000	17 000	1	108 000	112 000
99	3600	3800	12	17 000	18 000	2	128 000	132 000
98	3800	4000	8	18 000	19 000			

die nationalen Angestellten beider Parteien unter der Losung „Gegen die Internationale" zu einem internationalen Kompromisse verständigten.

Wohlstand. Die Pilsener Bevölkerung hat viele Erwerbsmöglichkeiten und gute, meist stete und manche sehr ergiebige Einkommensquellen.

Die Anzahl der Einkommensteuerpflichtigen, welche für das Jahr 1904 ein Einkommen von mehr als 1200 K fatiert hatten, betrug 6900. Über die Verteilung des Einkommens von über 1200 K jährlich mag nun folgende Übersicht ein wenigstens annäherndes Bild geben, denn das tatsächliche Einkommen derjenigen, deren Bezüge nicht fix und bekannt sind, ist meist höher als es fatiert worden ist.

(Siehe die Tabelle auf Seite 209.)

Das Einkommen der im ganzen 6920 Zensiten stammte aus folgenden Erwerbsquellen:

aus dem Grundbesitz . .	K	267 615	nach Abzügen für:
„ Gebäuden	„	3 334 621	Steuern, Zuschläge und sonstige öffentliche Lasten K 1 102 362
„ selbständigen Unternehmungen und Beschäftigungen . . .	„	6 046 875	Schuldzinsen . . . . . „ 1 438 877
„ Dienstbezügen . . .	„	11 450 301	dauernde Lasten . . . . „ 111 959
„ Kapitalvermögen . .	„	3 952 558	Beiträgen zu Versicherungskassen . . . . . „ 318 324
sonstiges Einkommen . .	„	97 797	Lebensversicherungsprämien „ 239 901
zusammen	K	25 149 757	K 3 211 423

verblieb also ein reines Einkommen von 21 938 334 K, welches sich auf 6920 Zensiten, 4900 Ehegattinnen und 11 353 zur Haushaltung gehörige Personen, also zusammen auf 23 173 Personen verteilte, so daß durchschnittlich 947 K auf einen Kopf entfallen würden.

Das Wahlsystem und seine Folgen.

Über die Gestaltung des Gemeindewahlrechtes, der Wahlfähigkeit, der rechtlichen Vorschriften über Anlegung der Wählerlisten, Reklamationsverfahren, Wahlmodus und Durchführung der Wahl, Probleme, die bei dem Mangel eines besonderen Stadtstatuts für Pilsen sämtlich durch die allgemeine böhmische Gemeindeordnung und Gemeindewahlordnung gelöst sind, ist es wohl gestattet, einfach auf die Darstellungen im allgemeinen Teil zu verweisen. Auch in Pilsen bestehen also neben den sogenannten Honoratioren-Wählern (Bürger, Ehrenbürger, Seelsorger, Staatsbeamte usw.) die drei Wahlkörper, in welche nebst den erstgenannten sämtliche wahlberechtigte Steuerzahler eingeteilt sind.

Das Verhältnis der auf Grund persönlicher Eigenschaften und auf Grund der Steuerleistung Wahlberechtigten war bei den letzten Gemeindewahlen in Pilsen (i. J. 1902) folgendes:

Im	I. Wahlkörper	waren	130	Honoratioren u.	3	Steuerträger,	im	ganzen	133	Pers.,
„	II.	„	421	„	277	„	„	„	698	„
„	III.	„	53	„	8711	„	„	„	8764	„

wahlberechtigt,

und es betrug bei den auf Grund der Steuerleistung Wahlberechtigten im II. Wahlkörper die höchste Steuer K 78 842,40, die niedrigste K 592,20, im III. Wahlkörper die höchste Steuer K 590,96, die niedrigste 3 h.

Aus der Übersicht der Zahl der Honoratioren und Steuerträger geht hervor, daß im I. und II. Wahlkörper die Honoratioren gegenüber den auf Grund der Steuerleistung Wahlberechtigten eine gewaltige Majorität besitzen, und daß erst im III. Wahlkörper die Steuerträger und zwar die mittleren, hauptsächlich aber die kleinen und kleinsten das Übergewicht haben.

Die größten und großen Steuerträger haben deshalb kraft ihrer eigenen Stimmen auf die Gemeindewahlen in Pilsen nicht nur keinen entscheidenden, sondern überhaupt einen umso geringeren Einfluß, als sie national getrennt sind.

Die deutschen Steuerzahler können in Pilsen, wie bereits gesagt worden ist, schon gar keinen Einfluß auf die Gemeindewahlen ausüben, weil sie im I. und II. Wahlkörper, selbst wenn sie mit den deutschen Hononoratioren geeint vorgehen, einer erdrückenden Majorität der böhmischen Honoratioren und Steuerträger gegenüberstehen, während der III. Wahlkörper fast ganz böhmisch ist. Die Deutschen haben sich infolgedessen bei den letzten Gemeindewahlen 1902 nur im I. Wahlkörper an der Wahl beteiligt, überdies aber neben nur 3 deutschen 9 böhmische Kandidaten (noch dazu ohne deren Wissen und Zustimmung) in ihre Kandidatenliste aufgenommen, und zwar 6 aus der Liste der Stadtratspartei und 3 aus der Opposition. Man dachte vielleicht, daß die im I. Wahlkörper entscheidenden Staatsbeamten eher eine utraquistische Kandidatenliste akzeptieren würden; die Enttäuschung war aber eine gründliche, denn für diese Liste stimmten nur die Deutschen und zwar mit höchstens 27 Stimmzetteln.

Das privilegierte Wahlrecht der Honoratioren hatte nach den Intentionen der G.W.O. für die Landgemeinden und Städte, welche zur Zeit ihrer Erlassung kein eigenes Statut besaßen, den Zweck, der Intelligenz auch im I. und II. Wohlkörper gegenüber der Kapitalmacht ein Wahl-

recht zu sichern, nicht aber ein Übergewicht der Staatsbeamten und Lehrer zu bringen, welches noch dadurch verstärkt und geradezu zu einem absoluten wird, als jeder Wahlkörper trotz des ungeheueren Unterschiedes in der Zahl der Wähler gleich viele Mitglieder und Ersatzmänner zu wählen hat.

Dies ist auch deshalb ein Fehler, als die Beamtenschaft zu einem großen Teil zu mobil ist, um für lokale Verhältnisse irgendein stärkeres Interesse zu fühlen und zu betätigen. Dazu kommt, daß von der Personaleinkommensteuer überhaupt keine Zuschläge erhoben werden dürfen, und daß selbst diejenigen Staatsbeamten, welche der sonst zuschlagspflichtigen Besoldungsteuer unterworfen sind, wenn ihre Dienstbezüge den Betrag jährlicher 6400 K erreichen oder übersteigen, von den Zuschlägen zu dieser Steuer befreit sind (§ 81 G.O.) Erst durch die Einführung des 4 % Zinsgroschens im Jahre 1904 wurden auch die bloß Personaleinkommensteuerpflichtigen wenigstens einigermaßen zu Leistungen für Gemeindezwecke herangezogen, während sie bis dahin für die Annehmlichkeiten, welche die Stadtgemeinde insbesondere in den letzten Jahren mit ungeheueren Opfern geschaffen hat, in die Gemeindekasse direkt kein Scherflein beigetragen haben und deshalb auch gegen die Kontrahierung der großen Schulden für diese Zwecke seitens der Stadtgemeinde umsoweniger etwas einzuwenden hatten, als sie auch deren spätere Folgen nicht zu fürchten hatten.

Während diese Klassen durch die Wahlordnung nicht nur in Pilsen sondern überhaupt in allen Städten mit der allgemeinen Wahlordnung, wo es viele Behörden und Schulen gibt, für die Gemeindewahlen maßgebend erscheinen, sind die Arbeiter, von denen doch nur die wenigsten ein Steuerobjekt besitzen oder nur wenige ein Einkommen von mehr als 1200 K fatieren, selbst wenn sie in einer Industriestadt, wie Pilsen, noch so zahlreich sind, vom Wahlrecht in der Gemeinde bis auf die erwähnten seltenen Ausnahmen, ganz ausgeschlossen; und doch ist die Arbeiterschaft, deren Existenz mit dem Bestande und der Entwicklung von Industrieunternehmungen auf das engste verknüpft ist, an den Tendenzen, Verhältnissen und Zuständen in der Gemeindeverwaltung sehr interessiert, insbesondere soweit die Stadtgemeinde Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsverdienste nicht nur schafft, sondern auch begünstigen oder hemmen kann, oder z. B. den Zinsgroschen und indirekte Abgaben auferlegt, durch Förderung oder Vernachlässigung der Approvisionierung und des Marktwesens die Lebensmittelpreise günstig oder ungünstig beeinflußt uff., und gibt deshalb ihrem Interesse in zahlreichen öffentlichen Versammlungen umso lebhafter Ausdruck, als sie eben durch das geltende Wahlsystem von

der Vertretung in der Gemeinde aus eigener Macht ganz ausgeschlossen ist. Um der hier sehr großen Arbeiterklasse in dieser Beziehung wenigstens einigermaßen entgegenzukommen, hat die herrschende Partei bei den Wahlen im Jahre 1898 einen Werkmeister im III. Wahlkörper als Ausschußmitglied, bei den Wahlen im Jahre 1902 einen Arbeiter der national-sozialen Partei, jedoch nur als Ersatzmann, in die Kandidatenliste aufgenommen und wählen lassen.

Damit kann sich die Arbeiterschaft unmöglich zufriedenstellen und verlangt dringend nach einer Reform.

Größe der Vertretung.

Die Gemeindevertretung der kgl. Stadt Pilsen wählt 36 Mitglieder und 18 Ersatzmänner. Es ist dies die von der Gemeindeordnung für das Königreich Böhmen (§ 14) für Gemeinden mit über 1000 wahlberechtigten Gemeindemitgliedern vorgesehene höchste Zahl.

Bei den im allgemeinen Teil angeführten, von der Zahl der wahlberechtigten Gemeindemitglieder abhängigen Abstufungen der Zahl der Ausschußmitglieder ist wohl anzunehmen, daß man bei der Erlassung dieser Vorschrift nicht daran gedacht hat, daß dieselbe Gemeindeordnung auch für Städte mit 70 000 Einwohnern mit so schwierigen Problemen und zahlreichen Aufgaben zu gelten haben wird.

Für Pilsen ist diese Vertretung entschieden zu klein, bezw. der Ballast der Tagesordnung für jede Ausschußsitzung zu groß.

Die Notwendigkeit einer zweckmäßigen Teilung der Kompetenz zwischen Stadtrat und Gemeindeausschuß, wie er in Städten mit eigenen Statuten besteht, macht sich deshalb in Pilsen immer stärker fühlbar.

Um einen ruhigen, glatten und flotten Verlauf der öffentlichen Sitzungen des Gemeindeausschusses zu sichern, werden über alle wichtigeren wirtschaftlichen oder politischen Angelegenheiten der Tagesordnung im Klub der Mitglieder der Gemeindevertretung Vorberatungen abgehalten. Was in diesen Vorberatungen mit Majorität beschlossen wurde, dem müssen sich die in der Minorität gebliebenen fügen und dürfen in der öffentlichen Sitzung keinen gegenteiligen Standpunkt einnehmen oder gar vertreten. Da alle Mitglieder der Gemeindevertretung diesem Klub angehören, nach der bestehenden Organisation und Disziplin wohl angehören und sich seinen Satzungen fügen müssen, da sonst der Austritt aus dem Gemeindeausschuß, wie es schon geschehen ist, unvermeidlich wird, ist jede

Oppoſition in der öffentlichen Sitzung ſchon von vornherein tatſächlich unmöglich gemacht.

Früher wurde in ſolchen Vorberatungen überhaupt immer das ganze Programm der nächſten Sitzung der Gemeindevertretung zum Gegenſtande vorheriger bindender Beſchlüſſe gemacht, als aber dagegen in der Öffentlichkeit angekämpft wurde, ſind vor drei Jahren die Vorberatungen nur auf wichtigere Angelegenheiten beſchränkt worden. Jetzt hat es allerdings der Bürgermeiſter bezw. der Stadtrat in der Hand, zu beſtimmen, was der Gemeindeausſchuß „vorberaten" und was er „unvorberaten" verhandeln ſoll.

Es iſt ſelbſtredend, daß bei ſolchen Einrichtungen und Vorkehrungen die Sitzungen des Gemeindeausſchuſſes nur ſelten, allenfalls dann das Bild eines Stadtparlamentes bieten können, wenn es ſich um wichtige politiſche Enunziationen der Gemeindevertretung oder um programmatiſche Reden des Bürgermeiſters handelt. Debatten kommen aber auch dann nur in ſehr engen Grenzen vor.

Kommiſſionen der Gemeindevertretung und deren Einfluß.

Zur Vorberatung fachlicher Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde und ihrer Anſtalten im engeren Kreiſe und behufs Antragſtellung an den Stadtrat beſtehen in Pilſen folgende ſtändige Kommiſſionen und Komitees:

1. Juriſtiſche Kommiſſion (6gliedrig);
2. Techniſche Kommiſſion (9);
3. Schulkommiſſion (9);
4. Ausſchuß für gewerbliche Fortbildungsſchulen (7);
5. Finanzkommiſſion (6);
6. Soziale Kommiſſion (7);
7. Ständiger Gemeindeſanitätsrat (16);
8. Aufſichtskommiſſion der Gasanſtalt (4);
9. Aufſichtskommiſſion der ſtädtiſchen elektriſchen Anlagen (5);
10. Theater-Sicherheitskommiſſion (10);
11. Aufſichtskommiſſion des Zentralſchlachthauſes (7);
12. Zentralfriedhofkommiſſion (5);
13. Komitee für das Ökonomat der Gemeinde (6);
14. Stadtverſchönerungskomitee (8).

Außerdem beſtehen bei der Gemeinde folgende Kuratorien:

15. des ſtädtiſchen hiſtoriſchen Muſeums (9);
16. des ſtädtiſchen Gewerbemuſeums (9);
17. der Volksleſehalle (15);

18. des städtischen Waisenhauses (7); ferner
19. der Ortsschulrat für böhmische Schulen (10);
der Ortsschulrat für deutsche Schulen (10);
20. Delegierte für Baukommissionen (7).

In den unter 1, 2 und 10 genannten Kommissionen sind auch Gemeindebeamte und unter 2 und 7 auch Gemeindeärzte Mitglieder.

In den unter 4, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 19 und 20 genannten Kommissionen bezw. Kuratorien und Delegierten kommen vereinzelt auch Mitglieder vor, die weder der Gemeindevertretung noch dem Beamtenstande angehören.

Am meisten beschäftigt sind die technische Kommission und die beiden Ortsschulräte.

Abgesehen von der gesetzlich fixierten Kompetenz der letzteren ist der Einfluß der Kommissionen, Komitees und Kuratorien hauptsächlich dadurch gewahrt, daß in den meisten entweder der Bürgermeister (1, 3, 4, 15, 16, 18, 19) oder ein Mitglied des Stadtrates Vorsitzender ist und die Anträge im Stadtrat vertritt.

Nur in den unter 5, 8 und 17 genannten Kommissionen bezw. Kuratorium führen den Vorsitz bloße Ausschußmitglieder.

Über die Tätigkeit der Kommissionen und Kuratorien dringt wenig in die Öffentlichkeit. In letzter Zeit zog das Kuratorium des städtischen Gewerbemuseums die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, weil ihm der Landesausschuß wegen dessen Untätigkeit die Auszahlung der Landessubvention sistiert hat. Dieses Mittel scheint gut gewirkt zu haben, denn wenn bis dahin das Kuratorium kaum einmal im Jahre zu einer Sitzung einberufen wurde, beeilt es sich endlich mit der Installierung der Sammlungen und Eröffnung derselben, nachdem das Gebäude schon im Jahre 1901 mit einem Aufwand von 789 922 K fertiggestellt worden war.

Bei der Gemeindeverwaltung besteht seit dem Jahre 1899 auch eine 7gliederige Soziale Kommission, in welcher ein Mitglied des Stadtrates den Vorsitz führt und auch 2 von der Gemeindevertretung erwählte Arbeiter, und zwar Angehörige der böhmischen nationalsozialistischen Partei, Mitglieder sind.

Die sozialdemokratische Partei hat es abgelehnt, in dieser Kommission vertreten zu sein, weil sie für die Arbeiterschaft eine direkte Anteilnahme an der Gemeindeverwaltung auf Grund einer entsprechenden Reform der Gemeindewahlordnung verlangt.

Die Wirksamkeit dieser Kommission ist in ihren Ergebnissen ziemlich dürftig.

Im Jahre 1899 wurde ein Aufsichtsausschuß zur Untersuchung der sanitären Wohnungszustände eingesetzt, hat aber nichts geleistet.

Im selben Jahre wurden über Anregung dieser Kommission die Preise für die Benutzung der städtischen Bäder seitens hiezu legitimierter Arbeiter in den Kabinen von 70 Hellern auf 30 Heller herabgesetzt; allein es bestehen in dieser Badeanstalt neben einem meist überfüllten Dampfbad (für Arbeiter 50 Heller) überhaupt nur 6 Kabinen und haben die städtischen Beamten Freibillets, weswegen jene Ermäßigung nur von wenigen Arbeitern benutzt werden kann. Es wurde danach (1899) auch eine Anregung zur Errichtung von Volksbädern gegeben, aber erst im Voranschlag für das Jahr 1905 ist für die finanzielle Bedeckung des Projektes zur Erweiterung der bestehenden Dampf- und Wannenbäder und Errichtung von Volksbädern im ganzen ein Betrag von K 120 000 in den Gemeindevoranschlag eingesetzt worden. Bisher (Oktober) ist nur im Miesfluß ein Volksbad eingerichtet worden.

Über Anregung der sozialen Kommission wurden ferner: im Jahre 1900 zur Zeit großer Kohlennot infolge des damaligen Bergarbeiterstreiks von der Gemeinde zur Hintanhaltung des Kohlenwuchers Kohlen im Kleinen verkauft, doch nur in bescheidenem Maße; im Jahre 1902 wurden die Fahrpreise auf der elektrischen Straßenbahn für die Fahrten bis 9 Uhr morgens von 10 auf 6 h herabgesetzt, um der Arbeiterschaft die Benutzung der Bahn zu erleichtern, doch wurde diese Maßregel wieder aufgehoben, indem seit 1. April 1905 ohne Zeitunterschied ein Einheitspreis von 14 Hellern für die ganze Strecke gilt, was die Frequenz namentlich in den Morgenstunden auf ein Minimum herabdrückt.

Im Jahre 1903 wurden von der Gemeindevertretung für die Unterstützung der Arbeitslosen 4000 K bewilligt und bis auf einen Restbetrag meist an Anhänger der national-sozialistischen Partei verteilt.

Im selben Jahre wurde in der sozialen Kommission die Beschaffung einer Wohnungsstatistik angeregt, doch ist diese Arbeit über das Studium des Erhebungsvorganges in Prag nicht hinausgekommen.

Im Jahre 1904 wurde von der Gemeinde eine Wärmestube eingerichtet, ferner in einer Fabrik wegen Arbeiterentlassungen aus dem Titel der der Gemeinde zufallenden Armenversorgung einheimischer Arbeiter Vorstellungen erhoben, endlich gegen die Lebensmittelverteuerung durch Maximaltarife eine aussichtslose Abhilfe verlangt.

Von dem, was von der Stadtgemeinde Pilsen in sozialpolitischer Hinsicht bisher geleistet wurde, verdient die 1901 erfolgte Errichtung einer Volkslesehalle am meisten Erwähnung, doch ist die Anregung hierzu von den Arbeitern

und dem Studentenverein „Radbuza" noch vor der Schaffung der sozialen Kommission ausgegangen und dann von einem eigenen Verein gepflegt worden, bis die Stadtgemeinde und der Bezirk die Lesehalle im Jahre 1901 in einem Gemeindegebäude mit einem Aufwand von K 9404,34 eingerichtet haben und sie seitdem erhalten.

In dieser Lesehalle sind im ganzen 171 Zeitschriften aller politischen und literarischen Richtungen und verschiedene Hilfsbücher aufgelegt.

Seit ihrer Eröffnung (1. Oktober 1901) bis Ende 1904 war sie an 1115 Tagen von 242731 Lesern besucht, darunter von 90702 Arbeitern (37 %), 73861 Studenten (30 %), 10994 Frauen und Mädchen (5 %), 7023 Gewerbetreibenden (3 %) und 60251 anderen Lesern (25 %). Der Besuch ist im Steigen und betrug 1904 81587 Leser, darunter 29150 (36 %) Arbeiter.

Im 14gliedrigen von der Gemeinde (8) und Bezirksvertretung (6) gewählten Kuratorium sind auch 2 sozialdemokratische und 2 nationalsozialistische Parteigänger Mitglieder.

Voranschlag des Stadthaushaltes.

Nach § 72 G.O. sind alljährlich vom Gemeindevorsteher die Voranschläge der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde und der Gemeindeanstalten für das nächstfolgende Verwaltungsjahr, das mit jenem des Staates zusammenfällt (§ 71 G.O.), zu verfassen und längstens einen Monat vor Eintritt dieses Jahres vom Gemeindeausschusse in öffentlicher Sitzung festzustellen. Die Voranschläge müssen jedoch wenigstens durch vierzehn Tage vor der Prüfung durch den Ausschuß zur Einsicht jedes Gemeindemitgliedes öffentlich beim Gemeindevorsteher aufgelegt werden; der Zeitpunkt der Auflegung ist kundzumachen, und es sind die von den Gemeindmitgliedern gemachten Bemerkungen bei der Prüfung der Voranschläge seitens des Gemeindeausschusses in Erwägung zu nehmen.

Aus diesem Recht jedes Gemeindemitgliedes, zu den innerhalb der kundgemachten, mindestens 14tägigen Frist öffentlich aufgelegten Voranschlägen Bemerkungen zu machen, folgt die Legitimation eines jeden Gemeindemitgliedes zur Einreichung einer selbständigen Beschwerde gegen die Beschlüsse des Gemeindeausschusses über das Präliminare; doch sind nach der Praxis solche Beschlüsse im Instanzenzuge auch dann anfechtbar, wenn die Anbringung der im § 72 G.O. vorgesehenen Einwendungen unterblieben ist (E. d. V.G.H. vom 23. Mai 1890 V. 5334).

Die höhere autonome Instanz kann allerdings nicht die einzelnen Posten der Voranschläge abändern, aber sie kann neben der Beanstandung

aus formalen Gründen die Genehmigung jener Akte versagen, welche sich als Konsequenzen der Verfassung des Voranschlages ergeben, also insbesondere die Ausschreibung von Umlagen, soweit zu denselben eine höhere Genehmigung erfordert wird, verhindern, wodurch der Gemeindeausschuß indirekt zur Reduzierung der betreffenden Posten veranlaßt wird. Kommen im Laufe des Verwaltungsjahres Auslagen vor, welche in der einschlägigen Rubrik des Voranschlages ihre Bedeckung gar nicht oder nicht vollständig finden, gleichwohl aber unverschieblich sind, so hat der Gemeindevorsteher hierüber den Beschluß des Ausschusses einzuholen.

In Fällen äußerster Dringlichkeit, wo die vorläufige Einholung der Bewilligung ohne großen Schaden und ohne große Gefahr nicht möglich ist, darf der Gemeindevorsteher die notwendige Auslage bestreiten, muß jedoch unverzüglich die nachträgliche Genehmigung des Ausschusses erwirken (§ 73 G.O.).

Wenn der Gemeindevorsteher nicht präliminierte Ausgaben macht, für welche die Voraussetzung „äußerster Dringlichkeit" nicht streitet, kann der Gemeindeausschuß durch Versagung der nachträglichen Genehmigung die Verantwortlichkeit des Vorstehers (allerdings zivilrechtlich) zur Geltung bringen (E. d. V.G.H. v. 7. Jänner 1888 V. 3864).

Der Voranschlag der Gemeinde soll im Sinne des § 72 G.O. wenigstens in den Hauptzügen ein Bild der Gemeindewirtschaft des nachfolgenden Verwaltungsjahres bieten, eine Spezialisierung des Voranschlages ist aber nicht vorgeschrieben.

Besteht zur Bedeckung gewisser Ausgaben ein besonderes gewidmetes Vermögen, so sind vorerst die Einkünfte dieses Vermögens zu verwenden und dürfen diese ihrer Widmung nicht entzogen werden (§ 75 G.O.). Alle sonstigen Ausgaben für Gemeindezwecke (nicht zur Deckung des Aufwandes für Gemeindegüter und von Sonderauslagen § 77, 78 G.O.) sind aus den in die Gemeindekasse aus welchen Quellen immer einfließenden Einkünften zu bestreiten (§ 74 G.O.).

Zur Bestreitung der durch diese Einkünfte nicht bedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken kann der Ausschuß die Einführung von Gemeindeumlagen beschließen.

Die Arten dieser Umlagen sind:

1. Zuschläge zu den direkten Steuern oder zur Verzehrungssteuer,
2. Dienste für Gemeindeerfordernisse,
3. Auflagen und Abgaben, welche in die Kategorie der Steuerzuschläge nicht gehören (§ 79 G.O.).

Die näheren Bedingungen und Modalitäten der Einführung bezw. Bewilligung und Einhebung der verschiedenen Arten von Gemeindeumlagen bestimmen die § 90—91 G.O.

In Pilsen ist der Vorgang bei Feststellung des Voranschlages im Wesen folgender:

Der Bedarf der einzelnen Fachabteilungen der Gemeindeverwaltung wird zunächst in den für sie bestehenden Kommissionen beraten und wird dann das Ergebnis dieser Beratung dem Stadtrate mitgeteilt. Der letztere übergibt die Anträge aller Fachabteilungen dem Oberbuchhalter, welcher sie vom allgemeinen Standpunkte der städtischen Finanzen prüft und begutachtet. Hierauf werden die Anträge der Fachabteilung samt dem Gutachten des Oberbuchhalters der Finanzkommission zur Überprüfung und Antragstellung an den Stadtrat überwiesen. Sodann wird der ganze Voranschlag entweder im Stadtrate allein, oder wie das letztemal in einer gemeinsamen Sitzung des Stadtrates und der Finanzkommission, jedoch immer unter Zuziehung des Oberbuchhalters, verhandelt und im letzteren Falle durch Abstimmung des Stadtrates und der Mitglieder der Finanzkommission festgestellt.

Der Oberbuchhalter, welcher auf die Verfassung des Voranschlages überhaupt einen sehr weitgehenden Einfluß hat, trägt auch die Anträge des Stadtrats bezw. auch der Finanzkommission betreffs Erledigung des Voranschlages im Gemeindeausschusse vor.

Der Voranschlag der kgl. Stadt Pilsen ist ein Buch von 125 Quartseiten, mit einer kurzen einführenden Erläuterung und einer detaillierten und übersichtlichen Zusammenstellung der Erfordernisse und der Bedeckung; trotzdem gibt derselbe nicht alle wünschenswerten, ja nicht einmal alle zur Beurteilung der Finanzgebarung unentbehrlichen Aufschlüsse. Aus dem Voranschlag ist insbesondere nicht zu ersehen, welche Summen in die einzelnen Gemeindegebäude, Unternehmungen und Anstalten investiert worden sind, welche perzentualen Abschreibungen vorgenommen werden und was bereits von jedem Objekt und im ganzen amortisiert worden ist. Erst wenn dies z. B. bezüglich der Gasanstalt, der Wasserleitung, der elektrischen Bahnen, des Schlachthauses usw. bekannt wäre, könnte beurteilt werden, ob die bezüglichen Präliminierungen begründet und richtig sind. Man könnte einwenden, daß solche Angaben nicht in den Voranschlag, sondern in das Gemeindeinventar gehören; aber ein solches wird erst gemacht. Weil die Rechnungen für die genannten großen Gemeindeunternehmungen noch nicht abgeschlossen sind, obzwar die Objekte längst fertiggestellt, bezw. in den Besitz der Gemeinde

übergegangen sind, wurden bei ihnen überhaupt noch keine perzentualen Abnutzungsabschreibungen vorgenommen, sondern es wurden nur die Darlehensamortisationen, wie sie beiläufig auf die einzelnen Unternehmungen entfallen, in den Voranschlag und zwar erst pro 1905 aufgenommen. In dem Voranschlag sind auch zu viele allgemeine Posten, welche die Beurteilung der Notwendigkeit der betreffenden Ausgaben unmöglich machen, dafür umsomehr Virements und geheime Begünstigungen ermöglichen.

Nach dem erst am 17. Februar 1905 in der Gemeindevertretung der kgl. Stadt Pilsen vorgelegten und angenommenen Voranschlage für das Jahr 1905 beträgt:

	ordentlich K	außerordentlich K	zusammen K
das Gesamterfordernis .	3 091 651	532 431	3 552 082
die Bedeckung . . .	2 346 651	21 000	2 367 651
das Defizit	673 000	511 431	1 184 431

Der Bedarf, die Bedeckung, der Überschuß bezw. das Defizit in den einzelnen Kapiteln des Voranschlages sollen in folgender Übersicht veranschaulicht werden:

Nr.	A. Ordentliche.	Bedarf K	Bedeckung K	Überschuß K	Defizit K
I	Allgemeine Verwaltung . .	322 038	10 700	—	311 338
II	Steuern und Abgaben . . .	46 400	9 200	—	37 200
III	Gemeindegebäude (61 Objekte, darunter 17 Schul-, 8 Garnisons-, 6 Wohn-, 1 Gerichtsgebäude, 1 Museum, 1 Theater, 2 Krankenhäuser, 25 andere Gebäude und Anlagen) . .	57 436	13 528	—	43 908
IV	Meierhöfe	1 322	10 920	9 598	—
V	Feldwirtschaft	3 550	30 513	26 963	—
VI	Forstwirtschaft (1900: 3226,45 ha bewaldet)	60 673	110 050	49 377	—
VII	Eisenbergwerke außer Betrieb, ehem. Eisenwerk und Säge .	3 260	2 200	—	1 060
VIII	Bäder	27 004	21 300	—	5 704
IX	Gemeindegefälle [Wag-, Markt-, Mautgebühren (81 750 K), Pflastergeld (32 500 K), Ersatz für Zollbefreiung (2520 K), Braurecht von 3 Häusern (40 000 K) u. andere kleine Einkünfte]	10 786	161 939	151 153	—
	Zusammen	532 469	370 350	237 091	399 210

Nr.	A. Ordentliche	Bedarf K	Bedeckung K	Überschuß K	Defizit K
	Übertrag	532 469	370 350	237 091	399 210
X	Gemeindegespanne u. Materialvorräte	93 784	82 600	—	11 184
XI	Patronat und Religionswesen	9 238	—	—	9 238
XII	Schulen und Bildungszwecke (Gemeindebibliothek, Histor. Museum, Gewerbemuseum, Volkslesehalle)	185 350	48 429	—	136 921
XIII	Theater (Böhmisches Stadttheater 63 235 K, Beitrag dem Direktor des Deutschen Privattheaters 1200 K) . .	64 435	1 090	—	63 345
XIV	Armenwesen	94 818	2 000	—	92 818
XV	Gesundheitspflege	48 245	100	—	48 145
XVI	Parkanlagen und Alleen . .	41 926	500	—	41 426
XVII	Beleuchtung der Stadt . . .	75 348	—	—	75 348
XVIII	Reinigung und das Besprengen der Gassen	139 879	2 700	—	137 179
XIX	Kanäle	15 500	70	—	15 430
XX	Kommunikationen	50 300	16 599	—	33 701
XXI	Erhaltung der Wasserwehren, Flußufer und Überfuhr . .	3 800	5 240	1 440	—
XXII	Nutzwasserleitung	149 126	223 739	74 613	—
XXIII	Öffentliche Brunnen u. Pumpen für Trinkwasser	2 200	40	—	2 160
XXIV	Öffentliche Sicherheit . . .	209 127	1 542	—	207 585
XXV	Feuerwehr	56 061	5 120	—	50 941
XXVI	Militäreinquartierung . . .	16 060	12 710	—	3 350
XXVII	Zinsen- u. ordentliche Amortisation der Gemeindeschuld .	1 165 299	631 122	—	534 177
XXVIII	Verschiedene ordentliche Ausgaben	61 586	1 050	—	60 536
XXIX	Hundesteuer, 4% Wasserzins und 4% Zinsgroschen . .	100	859 650	859 550	—
XXX	Durchlaufende Posten . . .	5 000	7 000	2 000	—
XXXI	Beitrag von der Sparkasse .	—	75 000	75 000	—
				1 249 694	1 922 694
	Zusammen	3 019 651	2 346 651	—	673 000

Nr.	B. Außerordentliche.	Ausgaben K	Einnahmen K
I	Neue Bauten u. Investitionen (Erweiterung der bestehenden Dampf- u. Wannenbäder u. Errichtung von Volksbädern	120 000	—
II	Pflasterung und Herstellung der Gassen	50 000	10 000 (Beitrag der Bezirksvertr.)
III	Neue Abfallkanäle	280 000	11 000 (Beitrag der Bezirksvertr.)
	Zusammen	450 000	21 000

Nr.	B. Außerordentliche.		Ausgaben K	Einnahmen K
	Übertrag		450 000	21 000
IV	Erweiterung der Nutzwasserleitung		14 600	—
V	Auf Versuche zur Beschaffung von Quellwasser	40 000		
	Zur Errichtung neuer Brunnen und Herstellung der von der Gemeinde übernommenen Brunnen	20 000	60 000	—
VI	Außerordentliche Amortisation der Gemeindeschuld für eine gekaufte Wiese		7 831	—
	Zusammen		532 431	21 000

Es beträgt also

das ordentliche Defizit	K	673 000
das außerordentliche Defizit	„	511 431
das Gesamtdefizit	K	1 184 431

Dieses große Defizit von K 1 184 431 wird wesentlich durch die Zinsen- und Amortisationslast der schweren Gemeindeschulden von gegenwärtig K 28 250 078 veranlaßt, die seit 1896 rasch von vier zu vier Jahren gestiegen ist.

		aus d. Jahre	restieren	im Jahre 1905 zu zahlende Zinsen	Amortisation	Zusammen
Von der I. 4% Schuld	K 1 124 508		896 413,27	35 788	20 572	56 360
„ „ II. 4% „	„ 3 200 000	1886	2 789 800,—	112 617	32 400	145 017
„ „ III. 3½% „	„ 13 238 100	1896	12 660 125,42	379 251	74 309	453 560
„ „ IV. 4% „	„ 8 791 200	1900	8 690 570,20	370 317	27 749	398 066
„ „ V. 4¼% „	„ 2 000 000	1904	2 000 000,—	41 250	2 500	43 750
Außerdem schuldet die Gemeinde der städt. Sparkasse			1 135 576,85	50 656	14 786	65 442
An Private			77 593,—	3 104	—	3 104
	Zusammen	K	28 250 078,74	992 983	172 316	1 165 299

Da die Einnahmen aus den Gebäuden, Unternehmungen und öffentlichen Einrichtungen, welche aus diesem Anlehen geschaffen worden sind, nur K 631 122 ausmachen 631 122

beträgt das Defizit aus der Schuldenlast allein . . . K 534 177

das sonstige Defizit . . . . . „ 650 254

Zusammen K 1 184 431

Zur Bedeckung des ordentlichen Defizites wurde für das Jahr 1905 statt der bisher 30 % eine 38 % Umlage zu den in Pilsen mit K 1 650 000 präliminierten direkten Staatssteuern beschlossen, das sind K 627 000
und ein 30 % Zuschlag zur staatlichen Fleischsteuer von dem in Pilsen konsumierten Fleische . . . . . „ 46 000

Zusammen K 673 000

Das außerordentliche Defizit soll aus den Anlehen der Jahre 1900 und 1904 bestritten werden mit „ 511 431

was eine Gesamtbedeckung ergibt von . . . . . K 1 184 431

Außerdem sind im Jahre 1905 von den Steuerträgern, die von der Gemeinde zu bestreitenden unbedeckten, in zwei besonderen Voranschlägen detaillierten s. g. sachlichen Erfordernisse

der böhmischen Schulen mit K 319 890
„ deutschen „ „ „ 64 482

Zusammen mit K 384 372

zu decken, wozu für die böhmischen Schulen eine 20 % und für die deutschen Schulen eine 4 % Schulumlage von den in der Gemeinde vorgeschriebenen direkten Steuern (von K 1 600 000) ausgeschrieben wurde.

Daß diese 24 % von den Steuerträgern gemeinsam zu tragen sind, ist den Deutschen sehr unangenehm, weil sie sonst auf ihre Schulen nur 4 % beizusteuern hätten. Im Schuljahr 1903—1904 waren in Pilsen:

a) in den böhmischen	Bürgerschulen	1259	Knaben,	1405	Mädchen,	2 655	im ganzen,		
„ „ „	Volksschulen	3262	„	3253	„	6 515	„	„	
„ „ „	Kindergärten	670	„	675	„	1 345	„	„	
„ der „	Übungsschule	171	„	—	„	171	„	„	
					Zusammen	10 690			

			davon böhmisch		davon böhmisch			
b) in deutschen	Bürgerschulen	275	Knaben	(67),	474 Mädchen	(174),	749	im ganzen,
„ „	Volksschulen	699	„	(238),	726 „	(317),	1425	„ „
„ „	Kindergärten	52	„	—	55 „	—	107	„ „
in der Schulvereinsschule							134	„ „
						Zusammen	2415	

Zu bemerken ist hier noch, daß die im Gemeindevoranschlag für Schulzwecke angewiesenen Bedürfnisse vertragsmäßige Beiträge für staatliche Mittelschulen (34 993 K), das Schulgeldbefreiungspauschale

(22942 K), Lehrmittelbeiträge (2000 K) und die Erfordernisse der Kindergärten (47522 K) enthalten, während der durch Schulumlagen zu deckende Bedarf die sogenannten sachlichen Erfordernisse der Volks- und Bürgerschulen, Wohnungs- und Personalzulagen ihrer Lehrkräfte, die Bezüge der Schuldiener und die Erhaltung der städtischen Lehrerinnenbildungsanstalt betrifft.

Eine eingehendere Kritik der Voranschläge des Gemeindehaushaltes müßte weit über den Rahmen des Programmes dieser Untersuchung führen, wenn sie dem Anspruch auf allseitige Gerechtigkeit entsprechen sollte.

Im „Pilsener Tagblatt" und in den böhmischen Oppositionsblättern „Nezávislé Listy" und „Nová Doba" werden schon jahrelang schwere und heftige Vorwürfe gegen die Gemeindewirtschaft laut. Trotzdem werden auch die Voranschläge in der Gemeindevertretung, wo es allerdings keine Opposition gibt, meist debattelos angenommen. Bei der Budgetverhandlung am 17. Februar 1905 wurden keine weiteren Wünsche laut, als daß die Aufsicht über das vom Lande eingeführte rohe und gesetzte Fleisch verschärft werde, damit das Schlachthaus einen besseren Ertrag abwerfe, bezw. die Konkurrenz erschwert werde, ferner daß die Erzielung einer schnelleren Fahrt der elektrischen Bahn in Erwägung gezogen werden möge, und endlich, daß die Hundesteuer für Luxushunde von 8 auf 16 K erhöht werde, welcher letzte Antrag übrigens durch die Annahme des Gegenantrages, es möge die Kontrolle der Hundemarken erhöht werden, abgelehnt wurde. Und diesmal wurde im Klub der Gemeindemitglieder auffallenderweise keine Vorberatung abgehalten, so daß der Redefreiheit kein Klubbeschluß entgegenstand.

Kommunale Parteien.

Als eine lokale kommunale Partei, das ist eine Organisation, deren Streben, Tun und Lassen *hauptsächlich* auf die *lokale* Gemeindepolitik gerichtet ist, erscheint in Pilsen lediglich die herrschende, sogenannte *Stadtratspartei*. Ihr am nächsten und sie unterstützend, steht die *nationalsoziale Partei*; ihr kommunales Programm ist jedoch kein bloß lokales, sondern auf die Gemeindepolitik und Verwaltung im *allgemeinen* gerichtet; desgleichen das kommunale Programm der *sozialdemokratischen Partei*, welche gegenüber der Stadtratspartei die schärfste Opposition einnimmt. Außer diesen drei Parteien, welche Vereinsorganisationen haben und über eine eigene Presse verfügen, besteht noch eine oppositionelle kleingewerbliche Partei, die seit 2 Jahren im „Politický klub živnostníků pro Plzeň a okolí" (Politischer Klub

der Gewerbetreibenden in Pilsen und Umgebung) organisiert ist, aber noch kein durchgearbeitetes kommunales Programm hat, auch kein Preßorgan besitzt und erst in den Anfängen einer Entwicklung ist; endlich auf deutscher Seite die deutschfortschrittliche Partei, welche wohl ein eigenes Organ besitzt, aber weder als kommunale Partei organisiert ist, noch ein kommunales Programm hat und gegenüber der herrschenden Stadtratspartei nur gelegentlich durch Kritik im „Pilsener Tagblatt" in Opposition steht.

Programme der kommunalen Parteien.

Ausgehend von den allgemeinen kommunalen Programmen bemerken wir zunächst, daß die bezüglichen Programme der böhmisch-slavischen sozialdemokratischen Partei: (beruhend auf den Beschlüssen des Budweiser Kongresses vom Jahre 1900) und der national-sozialen Partei aus dem Jahre 1898 ziemlich gleichlautend sind. Beide Parteien streben eine Änderung der Gemeindeverfassung an, beide stellen auf Grund der gegebenen Verfassung allgemeine Forderungen auf: Allgemeines, gleiches, direktes und geheimes Wahlrecht, Minoritätsvertretung, Diäten für die Gemeindeabgeordneten, direkte Progressivsteuer, Abschaffung der Konsumsteuern und deren Zuschläge sind Postulate beider Kommunalprogramme; ebenso werden Regelung der Wohnungsfrage, Bodenreform, Arbeitsnachweis und Arbeitsvermittlung, Arbeitersekretariate für Rechtsbelehrung und Rechtsbeistand, Einigungsämter, unentgeltlicher Unterricht, Errichtung von Lesehallen, Veranstaltung von Kursen u. dgl. von beiden Parteien verlangt.

Die national-soziale Partei verlangt aber im Interesse der Kleingewerbetreibenden, die ihr zuneigen, daß Gemeindearbeiten statt im Submissionswege für Normalpreise im Turnus an Lokalgewerbetreibende vergeben werden, während die sozialdemokratische Partei, als eigentliche Arbeiterpartei, bei der Vergebung von Gemeindearbeiten in erster Reihe Bedachtnahme auf die Arbeitslosen und auf arbeitslose Perioden der betreffenden Branche fordert.

Die sozialdemokratische Partei verlangt überdies eine Änderung des Heimatsgesetzes durch Gewährung des Heimatsrechtes nach zweijährigem Aufenthalte in der betreffenden Gemeinde, Sachverständigenräte und freie Vereinigung der Gemeinden zu gemeinsamen Verwaltungszwecken. Weiter werden von ihr Trennung von Gemeinde und Kirche durch Ablehnung jeder Gemeindesubvention an konfessionelle Anstalten und jeder autoritativen Höherstellung einer Konfession über die andere besonders gefordert.

Die national-soziale Partei tritt für die Erweiterung des Gemeindeexpropriationsrechtes und für planmäßiges Vorgehen in der Reihenfolge der Investitionen ein, und zwar von den, unbedingt unentbehrlichen und allgemeinen Interessen dienenden zu den minder oder für engere Kreise notwendigen.

Einigermaßen überraschend wirkt es, daß die sozialdemokratische Partei mit Nachdruck für die vollständige Emanzipation der (reformierten) Gemeinden von den Staatsbehörden plädiert, und daß die national-soziale Partei die grundsätzliche Frage des Verhältnisses zwischen Staats- und Gemeindebehörden mit Stillschweigen übergeht, dafür aber direkte Volkswahl des Bürgermeisters und Immunität der Gemeindevertreter verlangt.

Ein speziell für Pilsen berechnetes Arbeitsprogramm haben die beiden Parteien, wie gesagt, nicht; die sozialdemokratische Partei wohl deshalb nicht, weil ihre Bemühung um die Vertretung im Gemeindeausschuß auf Grund der geltenden Wahlordnung aussichtslos ist, und die national-soziale Partei nicht, weil sie sich in Pilsen an die herrschende Stadtratspartei anlehnt, sie unterstützt und auch von ihr unterstützt wird. Übrigens ist bei den letzten Wahlen ein Kleingewerbetreibender dieser Partei als Mitglied und ein Arbeiter als Ersatzmann in die Gemeindevertretung auf Grund der Aufnahme in die Kandidatenliste der herrschenden Partei gewählt worden.

Das Programm der Stadtratspartei ist ein lokales Arbeitsprogramm. In dem Wahlaufruf zu den letzten Gemeindewahlen vom 18. Oktober 1902 wird in stattlicher Reihe alles angeführt, was gebaut und eingerichtet wurde, und behauptet, daß trotz der bedeutenden Anlehen, die zu diesen Investitionen gemacht werden mußten, die Gemeindevertretung sehr vorsichtig vorgegangen sei, indem sie neben notwendigen und uneinträglichen auch rentable Unternehmungen durchgeführt habe, und daß es ihr gelungen sei, in der Gemeindewirtschaft das Gleichgewicht zu erhalten. (Das Defizit war aber schon damals hier, nur wurde es statt durch neue Auflagen oder Erhöhung der Umlagen aus den Anleihen gedeckt.)

Die Beendigung der Kanalisation, die Beschaffung von Trinkwasser, die Instandsetzung der kanalisierten Gassen, die Regulierung der Flüsse, die Errichtung weiterer Kommunikationen und Brücken, die Errichtung einer Markthalle und die Reform der Marktordnung, die dringende Reform des Armenwesens, die weitere Entwicklung des Schulwesens und der Kulturbedürfnisse der Bevölkerung, eine richtige Lösung aller Fragen be-

treffend die sozialen Pflichten der Gemeinde, eine zeitgemäße Reform der Gemeindeordnung und Gemeindewahlordnung, Entwicklung der städtischen Finanzen mit gehöriger Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Gemeinde und das Interesse der Steuerzahler usw., das alles wurde in dem Wahlaufruf von 1902 der künftigen Gemeindevertretung auferlegt (und kann Wort für Wort auf der nächsten auferlegt werden). An der richtigen Lösung dieser Fragen, hieß es dann, hängt der weitere Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung unserer Stadt, und darum empfehlen wir Männer, welche die Gewähr bieten, daß sie die gestellten Aufgaben zum Vorteil der Gemeinde lösen werden . . .

Einfluß der kommunalen Parteien.

Die Stadtratspartei ist seit einem Dezennium in zwei Klubs, nämlich im „Český národní klub“ (Böhmischer Nationalklub) gegr. 1893, früher „Politický spolek pro kraj plzeňský“ (Politischer Verein für den Pilsener Kreis) und im „Občanský klub“ (Gemeindegenossenklub) gegr. 1885, organisiert. Dem erstern Klub steht insbesondere das Tagblatt „Plzeňské Listy“, dem letzteren der „Plzenský Obzor“ zur Seite. Diese Klubs haben keine große Mitgliederzahl und die Teilnahme an ihren Versammlungen ist geradezu eine geringe, aber bei Wahlen erscheinen sie mit allen Machtmitteln der herrschenden Partei auf dem Plane.

Die Stadtratspartei hat einen bis jetzt jede Opposition überwältigenden Einfluß in Pilsen hauptsächlich aus folgenden Gründen gehabt:

1. hat ihre Gemeindevertretung, wenn auch mit übermäßiger Anspannung des Kredites und der Steuerkraft der Stadt und wenn auch manches Projekt besser und billiger hätte gemacht werden können, und manches dringende Bedürfnis, wie schon aus dem Programm zu ersehen ist, noch nicht befriedigt erscheint, doch, namentlich in den letzten 15 Jahren, Bedeutendes für die Ausgestaltung Pilsens zu einer modernen, insbesondere kulturellen und gesellschaftlichen Anforderungen entsprechenden Stadt geleistet, und der Mehrzahl der Wähler stehen diese Investitionen näher, als ihnen die Schulden nahegehen;
2. hat es die Stadtratspartei verstanden, trotz den geschilderten Gefahren, welche die Wahlordnung für die Ausschließung wichtiger Berufs- und Gesellschaftsklassen von der Teilnahme an der Gemeindeverwaltung in sich birgt, Repräsentanten der meisten Wählerschichten in ihre Kandidatenlisten aufzunehmen und dadurch deren Gefolgschaft als Wähler zu gewinnen und als Anhänger zu erhalten;

3. hat der Stadtrat auf die zahlreichen Gemeindelieferanten, und mit dem Ortsschulrat auf die Lehrer, die im II. Wahlkörper eine starke Wählergruppe bilden, so manchen Einfluß, bei den letzteren nicht zu allerletzt durch die Gewährung eines jederzeit widerruflichen, allerdings jetzt nicht mehr bedeutenden Teuerungsbeitrages;
4. hat sich die Stadtratspartei bei großen Interessenfragen für die Wahlen die Unterstützung mächtiger Wählergruppen zu sichern gewußt, sich z. B. in Angelegenheit der Errichtung weiterer Brauereien auf die Seite der in der Gemeinde einflußreichen Gegner dieser Projekte gestellt;
5. hat sie durch ihre Angestellten schon vor Ausschreibung der Wahlen fast alle Vollmachten der weiblichen Wähler erlangen können;
6. hat sie in ihren genannten Organen und in den „Naše Snahy“ (Unsere Bestrebungen) der national-sozialen Partei ganz ausgiebige Mittel, einerseits zur Verherrlichung und Emporhebung ihrer führenden Persönlichkeiten und zur wohlwollenden bezw. nachsichtigen Behandlung ihres Anhanges, anderseits zur Herabsetzung, Erniedrigung ihrer Gegner und rücksichtslosen Niederwerfung jeder oppositionellen Regung; endlich
7. hat der Appell an die nationale Einigkeit noch immer seine Wirkung, wenn auch eine Gefahr seitens des nationalen Gegners tatsächlich nicht mehr gefürchtet wird.

Bezüglich des letzten Punktes ist hier folgendes zu bemerken.

Seit der Wirksamkeit der Gemeindeordnung vom Jahre 1864 bis zum Jahre 1867 hatten die Deutschen den I. und II. Wahlkörper in Pilsen inne; im letzteren Jahre verloren sie den II. Wahlkörper und büßten dadurch die Herrschaft in der Gemeindevertretung ein. Obgleich der Zusammenbruch mehrerer von den damaligen böhmischen lokalen Führern gegründeten Unternehmungen (insbesondere der Westböhmischen Handelsbank) infolge der wirtschaftlichen Krise des Jahres 1873 gegen die herrschende Partei eine starke Mißstimmung erzeugte und die Deutschen im Jahre 1874 ihre ganze Kraft einsetzten, um im II. Wahlkörper wieder durchzudringen, blieben hier die böhmischen Kandidaten mit einer Majorität von 43 Stimmen Sieger. Auch bei der im selben Jahre stattgehabten Wahl eines Reichsratsabgeordneten für die Stadt Pilsen wurde zwischen beiden nationalen Parteien noch heftig um die Majorität gekämpft; als aber auch hier der böhmische Kandidat mit einer Majorität von 32 Stimmen durchdrang, war der politische Sieg der Böhmen in Pilsen endgültig entschieden.

Im Jahre 1897 ging für die Deutschen auch der I. Wahlkörper verloren, wo wegen der betreffenden hohen Steuerleistung außer den Honoratioren nur zwei Steuerträger, das Bürgerliche Bräuhaus und die Erste Pilsener Aktienbrauerei Platz fanden.

Seitdem besteht für die Deutschen, solange nicht eine Minoritätsvertretung geschaffen wird, keine Möglichkeit, durch Wahl zu einer Teilnahme an der Gemeindeverwaltung in Pilsen zu gelangen.

Die Deutschen betreten darum zur Durchsetzung ihrer Erfordernisse in der Gemeinde und in der Bezirksvertretung, wo sie von im ganzen 36 Mandaten in der Gruppe der Höchstbesteuerten des Handels und der Industrie 9 Mandate inne haben, den Weg des Kompromisses, der ihnen namentlich im Schulwesen und für sonstige kulturelle Zwecke schon manchen Erfolg gebracht hat.

Nach dieser Entwicklung, welche ein in Böhmen ziemlich allgemein geltendes Evolutionsgesetz zeigt, daß in gemischtsprachigen Gemeinden die nationale Vorherrschaft in der Gemeinde und deren Vertretung allmählich zur nationalen Alleinherrschaft führt, kann in Pilsen nur mehr eine böhmische Opposition zur Geltung kommen.

Bis zum Jahre 1892 war im genannten „Občanský klub“ eine mit dem Emporkommen der böhmischen freisinnigen (jungčechischen) Partei anwachsende Opposition in Pilsen organisiert, welche auch publizistisch im „Plzeňský Obzor“ gegen die Stadtratspartei, die sich damals zur konservativen (altčechischen) Partei bekannte, insbesondere mit politischen Parteigründen heftig ankämpfte. Da die erstere Partei in Böhmen einerseits zur Führung gelangte und es aus gesamtpolitischen Rücksichten wünschenswert erschien, die führende Partei als solche zu stärken, anderseits die altčechiche Partei sich bei den Gemeindewahlen nur schwer und gewiß nicht unversehrt hätte halten können, erklärte sich die Stadtratspartei in der Enunziation des Klubs der böhmischen Gemeindemitglieder vom 28. November 1892 für die freisinnige Partei, benahm damit der Opposition die wirksamste Waffe und schloß mit ihr ein Kompromiß, infolgedessen auch einige führende Mitglieder des Občanský klub in die Gemeindevertretung gewählt wurden, dort aber von einer Opposition ihrerseits nichts mehr merken ließen. Seitdem leben der „Český národní klub“, der „Občanský klub“ und ihre beiderseitigen Organe in Frieden. Diese Einstellung jeder Opposition nach Erlangung der ersehnten Mandate hat aber viele, die den Oppositionsführern folgten, sehr enttäuscht und die entsprechende Wirkung außerhalb der Gemeindevertretung nicht verfehlt. Sobald nämlich später Versuche zur Organisierung einer neuen Opposition

gemacht wurden, sah man in derselben nur ein Mittel ihrer Unternehmer, um zum gedeckten Tisch der Gemeindevertretung zu gelangen und dann statt zu kämpfen, mitzutun. So wurde vor drei Jahren mit Unterstützung eines eigenen Organes „Plzeňské Rozhledy" eine Oppositionsparteibildung versucht; aber dieses Blatt stellte nach Jahresfrist sein Erscheinen mit dem Geständnis als Begründung ein, daß das Gebaren einzelner Mitbegründer des Blattes eine Neuauflage der vorerwähnten Evolution von 1892 befürchten ließe. Und so wird auf Grund der damals gemachten Erfahrungen mit Recht oder Unrecht jede bürgerliche Opposition so beurteilt, daß sie einen Personenwechsel anstrebt, aber einen Systemwechsel nicht gewährleistet.

Einfluß der politischen Parteien auf die Wahl und Tätigkeit der Gemeindevertreter.

Gelegentlich der Gemeindewahlen in Pilsen kommt bei der Stadtratspartei der politische Parteistandpunkt nicht in Betracht; denn einerseits sind ihre Kandidaten national homogen, anderseits verwischten sich ihre früher bestandenen Parteischattierungen. Die politische Entwicklung in Böhmen hat es eben mit sich gebracht, daß die früher bestandene scharfe Unterscheidung zwischen Alt- und Jungčechen jede tiefere Bedeutung verloren hat. In Pilsen wurde diese Assimilation noch durch das erwähnte Kompromiß vom Jahre 1892 beschleunigt. Die politischen Parteien, denen die Mitglieder der Gemeindevertretung nach ihrer allgemeinen Richtung angehören, Jung- und Altčechen, nehmen nun weder auf die Gemeindewahlen, noch auf die Tätigkeit der Gemeindevertreter einen merklichen Einfluß. Wo es sich jedoch um eine politische Enunziation der Gemeindevertretung im ganzen handelt, kommt die Gefolgschaft für die jungčechische als führende Partei zum unzweifelhaften Ausdruck und zur vollen Geltung.

Die national-soziale Partei übt auf die Wahlen in Pilsen ihren Einfluß aus, indem sie die Stadtratspartei unterstützt und gewisse Agitationen besorgt, zu denen sich die bürgerlich-aristokratischen Elemente der Stadtratspartei nicht gern hergeben, wie das Sprengen von (insbesondere sozialdemokratischen) Versammlungen der Oppositionellen usw.

Die sozialdemokratische Partei tritt bei den Wahlen in Pilsen als selbständige politische Partei auf und gewinnt an Boden, doch bisher meist nur bei den Nichtwählern, so daß sie unter der Geltung der jetzigen Wahlordnung noch keinen maßgebenden Einfluß auf die Gemeindewahlen in Pilsen ausüben konnte.

Die sonstigen Parteien sind teils zu jung, teils zu klein, um auf die Wahlen einen erheblichen Einfluß nehmen zu können.

Einfluß der Presse auf die Wahlen und die Vertretung.

Der Einfluß der Pilsener Presse auf die Wählerschaft ist gegenüber den realen Verhältnissen nicht zu hoch. Die offiziösen Lokalblätter vertreten den Standpunkt der Führer der Rathauspartei; sie sind aber von der Partei abhängig und nicht diese von den Zeitungen.

Seine Unabhängigkeit nach allen Seiten betonte schon im Namen ein hauptsächlich der Gemeindepolitik gewidmetes oppositionelles Blatt „Nezávislé Listy“ (Unabhängige Blätter). Dieses Blatt, seit Juli 1905 „außer Betrieb“, gehörte einem Advokaten, der für die Richtung dieses Blattes maßgebend war. Dasselbe übte seit 1899 an der Tätigkeit des Stadtrates, der Gemeindevertretung und der ganzen herrschenden Partei eine Kritik, die zunächst darauf gerichtet war, durch drastische Zusammenstellung und Bearbeitung verschiedener Tatsachen auf die Gemeindewirtschaft aufmerksam zu machen und das Vertrauen der Wählerschaft in den wirtschaftlichen Sinn und in die Uneigennützigkeit der Gemeindevertreter, namentlich der führenden Personen, zu erschüttern.

Dieses Blatt hat jedoch während seines sechsjährigen Bestandes keinen bemerkenswerten organisatorischen Einfluß auf die Bildung einer Opposition geübt; die Oppositionellen nahmen vielmehr auch von diesem Blatte, obgleich dasselbe vom Rathause ganz unabhängig war, eine ziemlich unabhängige Stellung ein, und zwar aus Gründen mehr individueller Natur, die für den Leserkreis von geringem Interesse wären.

Einen unvergleichlich höheren Einfluß auf seine Parteigänger hat das sozialdemokratische Blatt „Nová Doba“ (Neue Zeit). Als wirkliches Parteiorgan vertritt es das Programm der sozialdemokratischen Partei, leitet in seinem Sinne die Meinung der Leser über verschiedene Tagesfragen, gibt Direktiven für die Wahlen usw; betreffs Gemeindeangelegenheiten ist es jedoch auf Informationen aus zweiter Quelle angewiesen.

Bezüglich der übrigen Pilsener Blätter ist zu dem über sie Gesagten hier kaum etwas hinzuzufügen.

Von nicht zu unterschätzendem Einfluß sind die Prager Blätter in Pilsen, weil man hier für die Kritik auswärtiger seriöser Blätter sehr empfindlich ist. Dissidenten der Stadtratspartei flüchten sich darum mit Vorliebe in die Prager böhmischen Journale. In dieser Beziehung haben neuestens mehrere Aufsätze eines ehemaligen Stadtrats im Prager „Čas“

über das städtische Gewerbemuseum, das städtische statistische Amt, die städtische Polizei usw. nicht nur Aufsehen erregt, sondern, und darum handelt es sich, wenigstens teilweise (im Gewerbemuseum) schon zu Besserungen geführt.

Art der Kandidatenaufstellung.

Für die Kandidatenaufstellung ist in Pilsen folgender Vorgang üblich.

Vor den Gemeindewahlen geben bei den führenden Persönlichkeiten der Stadtratspartei teils selbständige Kandidaten ihre Karten ab, teils erscheinen da Vereinigungen, vornehmlich aus den vernachlässigteren Vorstädten, welche eine Vertretung im Gemeindeausschusse anstreben und ihre Kandidaten präsentieren. Die Führer der Stadtratspartei prüfen die bisherige Ergebenheit und voraussichtliche Verläßlichkeit der Kandidaten, schätzen die Bedeutung ihres Anhanges ab und verfassen einen Entwurf der Kandidatenliste. Dann setzen die beiden Klubs Komitees, in welchen die Führer direkt oder indirekt wieder maßgebend sind, zur Verfassung der Liste ein, und diese wird dann in den Klubs genehmigt und geht schließlich als Kundgebung der Vertrauensmänner heraus.

Auch die Oppositionskandidaten gehen aus Beratungen engerer Kreise hervor.

Soziale Elemente der Gemeindevertretung.

Bei den letzten Gemeindewahlen im Jahre 1902 wurden nach der Kandidatenliste der Stadtratspartei gewählt:

als Mitglieder:	Gewerbe-treibende	Handel-treibende	Advokaten	Beamte	Lehrer	Privatiers	Arbeiter
im I. Wahlkörper mit 79—94 v. 106 Stimmen	2	1	1	2	4	2	—
im II. Wahlkörper mit 381—407 von 407 St.	3	—	2	1	2	4	—
im III. Wahlkörper mit 2764—3475 v. 3505 St.	7	2	—	—	—	3	—
Mitglieder zusammen .	12	3	3	3	6	9	—
als Ersatzmänner:							
im I. Wahlkörper mit mit 79—91 Stimmen.	2	—	1	2	—	1	—
im II. Wahlkörper mit 378—407 Stimmen .	3	1	—	1	1	—	—
im III. Wahlkörper mit 2806—3469 Stimmen	3	1	—	—	—	1	1
Ersatzmänner zusammen	8	2	1	3	1	2	1

Es sind also in die Pilsener Gemeindevertretung die Gewerbetreibenden sowohl als Mitglieder wie als Ersatzmänner in stärkster Zahl gelangt, und zwar 1 größerer, 7 mittlere und 4 kleine Betriebsinhaber als Mitglieder, 2 größere, 3 mittlere und 3 kleine Betriebsinhaber als Ersatzmänner. Unter den Lehrern befanden sich auch die Direktoren des böhmischen Gymnasiums, der böhmischen Realschule und der böhmischen Staatsgewerbeschule als Mitglieder. Von den 9 Privatiers unter den Mitgliedern waren 6 ehedem Handel- oder Gewerbetreibende.

Von den 36 Gemeindemitgliedern sind nicht weniger als 20 entweder selbst brauberechtigt oder haben Brauberechtigte zu Gattinnen oder zu allernächsten Anverwandten.

Aus diesen Tatsachen geht hervor, wie in der Wirklichkeit der Einfluß modifiziert ist, den sonst in Pilsen die Wahlordnung auf die Zusammensetzung der Gemeindevertretung haben müßte, wenn die einzelnen Berufsklassen nur soweit zu einer Vertretung gelangen möchten, als es eine nach Berufsklassen und Standesinteressen erfolgende Stimmabgabe zulassen würde. Aus der starken Vertretung der brauberechtigten Bürgerschaft in der Gemeindevertretung, die durch die Virilstimme des Bürgerlichen Bräuhauses noch erhöht wird, ist endlich im Zusammenhange mit dem bereits erwähnten, weit verzweigten Interesse an dem Gedeihen der bestehenden Brauereien auch die in der Öffentlichkeit viel besprochene und kritisierte und sogar (in Burckhards „Rat Schrimpf") dramatisch verwertete teils ablehnende, teils hinhaltende Stellungnahme gegenüber weiteren Brauereiprojekten in Pilsen erklärlich.

Beteiligung der Gemeindevertretungsmitglieder an Lieferungen.

Es ist selbstredend, daß es in einer so aufstrebenden Gemeinde mit so großen Investitionsanleihen viel zu bauen und zu liefern gab, und daß diese Arbeiten und dergleichen Geschäfte umso begehrenswerter wurden, als die schon langjährige Stagnation in einzelnen Industrien, im Kleingewerbe und im Handel auch in Pilsen die Verdienste schmälerte.

Es würden sich deshalb wohl nicht so viele Gewerbetreibende um ihre Wahl in die Gemeindevertretung bemüht. bezw. die Kandidatur angenommen haben, wenn Lieferungen seitens der Gemeindeausschußmitglieder oder der Ersatzmänner für die Gemeindebedürfnisse grundsätzlich ausgeschlossen wären.

Es wird vielmehr wie anderwärts auch in der Pilsener Gemeindevertretung nicht für unvereinbar mit dem Amte eines Stadtrates oder eines Ausschußmitgliedes usf. angesehen, Bauten, Lieferungen, Rechts-

vertretungen usw. für Gemeindezwecke und Parteienvertretungen gegenüber der Gemeinde zu übernehmen und durchzuführen; die daraus notwendig folgenden juristischen Unzukömmlichkeiten stellten sich denn auch ein, indem z. B. bei einem größeren Baue der Bauunternehmer zugleich als Baureferent Vorgesetzter der die Arbeiten kontrollierenden Gemeindebeamten war.

III. Gemeindevorstand und Gemeindebeamte.

Hier drängt sich zunächst die schon mehrfach ventilierte Frage auf, warum die Gemeinde der kgl. Stadt Pilsen nicht ein eigenes Statut mit Magistratsverfassung hat.

Die Stadtgemeinde Pilsen hat es hauptsächlich aus folgenden Gründen vermieden, sich um eine solche Organisation der Verwaltung ernstlich zu bewerben:

1. Weil sie für die Agenden des Magistrats Magistratsräte, sonstige Konzepts- und Manipulationsbeamte auf eigene Kosten kreieren müßte;
2. weil die Stadt Pilsen dann einen eigenen Schulbezirk bilden würde und infolgedessen nicht allein für die sachlichen, sondern auch für die persönlichen Bedürfnisse (Gehalte der Lehrer, Lehrmittelsammlungen) der Volks- und Bürgerschulen aufzukommen hätte, dagegen die Emanzipation von den Leistungen für die Zwecke der Bezirksvertretung kaum erreichen möchte, und
3. weil bei dieser Gelegenheit eine Änderung der Wahlordnung wohl unvermeidlich wäre, deren Neugestaltung aber nicht ganz in der Macht der herrschenden Partei wäre;

Diese finanziellen und politischen Rücksichten werden eher dahin führen, daß für die Stadt Pilsen eine eigene Bezirkshauptmannschaft errichtet werden wird, als daß die politische Agende auch nur teilweise an die Gemeinde übergehen sollte.

Wir haben uns deshalb im folgenden nicht mit der Magistratsverfassung, sondern lediglich mit dem Gemeindevorstand in Beziehung auf den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde zu befassen und die Stellung der Gemeindebeamten in Betracht zu ziehen.

Organisation der Gemeindeverwaltung.

A. Der Gemeindevorstand.

Die Gemeinde wird in ihren, das ist in den zum selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde gehörigen Angelegenheiten durch den

Gemeindeausschuß und den Gemeindevorstand vertreten. Von diesen Organen der Gemeindeverwaltung ist der Gemeindeausschuß in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende, und der Gemeindevorstand das verwaltende und vollziehende Organ (Art. VIII und XII des Grundgesetzes und § 30 bezw. 51 G.O.).

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher und aus mindestens zwei Gemeinderäten. Wo es die Geschäfte und Verhältnisse notwendig machen, kann der Ausschuß die Zahl der Gemeinderäte entsprechend erhöhen; es darf jedoch diese Zahl den dritten Teil der Ausschußmitglieder nicht überschreiten und ist immer in der Anzahl der Ausschußmitglieder inbegriffen, weil alle Mitglieder des Gemeindevorstandes auch dem Ausschusse angehören (§ 15 G.O.). In Pilsen sind von den 36 Ausschußmitgliedern 8 zu Gemeinderäten bestellt; sie führen den Titel Stadträte, der Gemeindevorsteher den Titel Bürgermeister.

Der Gemeindevorsteher leitet und beaufsichtigt alle dem Gemeindevorstande obliegenden Geschäfte, und die Gemeinderäte haben ihn hierin zu unterstützen. Trotzdem ist der Gemeindevorstand im Sinne der Gemeindeordnung kein kollegialer Körper, soweit die Gemeinderäte die Geschäfte, die ihnen der Gemeindevorsteher zuweist, nach der Anordnung und unter der Verantwortlichkeit desselben zu vollziehen haben.

Es ist jedoch wie in anderen größeren Gemeinden so auch in Pilsen üblich geworden, daß der Bürgermeister sehr oft auch solche Angelegenheiten, die er allein erledigen oder einzelnen Stadträten zur Besorgung zuweisen könnte, dem versammelten Stadtrate zur kollegialen Beratung und Beschlußfassung vorlegt.

Da ferner der Stadtrat auch alle Referate der einzelnen Stadträte in Beratung und Verhandlung zieht und in den betreffenden Angelegenheiten, soweit deren Erledigung nicht dem Gemeindeausschusse vorbehalten ist, auch kollegial entscheidet, bezw. über die an den Ausschuß zu stellenden Anträge beschließt, ist die kollegiale Wirksamkeit des Stadtrates tatsächlich eine sehr umfangreiche und intensive. Es hält darum der Pilsener Stadtrat regelmäßig 2 Sitzungen in der Woche ab. Die Abstimmung bezw. Beschlußfassung des Stadtrates hat aber in solchen Fällen, in welchen die Entscheidung nach dem Gesetz dem Bürgermeister zusteht, doch nur einen informativen Charakter; denn die gesetzliche Kompetenz kann in ihren Wirkungen durch einen bloßen Brauch nicht alteriert werden, und es wird der Bürgermeister hiedurch weder rechtlich gebunden noch auch seiner gesetzlichen Verantwortlichkeit enthoben, wenn er einen Be-

schluß des ganzen Stadtrates in einer Sache provoziert hat, die ausschließlich in seine Kompetenz fällt.

Anders ist es in Bausachen Pilsens, wo wie in den Vororten Prags der Gemeindevorstand, also der Bürgermeister mit den Stadträten als Baubehörde fungiert (Gesetz vom 22. Februar 1897 L. 16).

Zu bemerken ist hier noch, daß nach der Dienstordnung für die Gemeindeangestellten in Pilsen der Stadtrat die provisorischen Praktikanten und Amtsdiener ernennt und daß der Stadtrat berechtigt ist, den Beamten Nebenbeschäftigungen zu bewilligen. Nach der Disziplinarordnung wird die erste und zweite Stufe der Disziplinarstrafen, das ist Ermahnung bezw. Verweis seitens des Bürgermeisters von diesem, die dritte Stufe, Geldstrafe, und vierte Stufe, Verlust des Anspruches auf eine höhere Gehaltsstufe, zwar auch vom Bürgermeister, jedoch erst auf Grund des Beschlusses des Stadtrates erteilt, während nach § 53 G.O. die Disziplinargewalt über die Bediensteten der Gemeinde und der Gemeindeanstalten ausdrücklich dem Gemeindevorsteher zusteht, dem Gemeinderate in Disziplinarsachen keine Kompetenz eingeräumt ist und nur das Recht der Entlassung dem Gemeindeausschusse vorbehalten ist.

So nimmt der Stadtrat in Pilsen immer mehr den Charakter eines beschließenden statt eines bloß exekutiven Organes an, und nähert sich in seiner Wirksamkeit dem Stadtrate in Prag, der aber ausdrücklich nach dem Prager Statute ein beschließendes Organ ist.

Wahl des Gemeindevorstandes

Die Wahl des Gemeindevorstandes geschieht durch den Gemeindeausschuß, wenn gegen das Verfahren bei der Wahl des letzteren binnen der Präklusivfrist von acht Tagen nach beendigtem Wahlakte keine Einwendungen bei dem Gemeindevorsteher eingebracht worden sind, oder sobald die eingebrachten Einwendungen von der k. k. Statthalterei als unstatthaft zurückgewiesen wurden (§ 32 G.W.O.).

Angelobung.

Der Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte haben bei dem Antritt in Gegenwart des Gemeindeausschusses in die Hände des Vorstehers der Bezirksbehörde oder eines Abgeordneten desselben Seiner k. k. Apostolischen Majestät Treue und Gehorsam, Beobachtung der Gesetze und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten an Eidesstatt zu geloben (§ 24 G.O.).

Mit dieser Angelobung erscheint der Gemeindevorstand konstituiert, ebenso aber auch der neue Gemeindeausschuß, der vor dieser Angelobung,

abgesehen von der Wahl des Gemeindevorstandes, seine sonstigen Funktionen nicht aufnehmen kann, da es nicht angeht, daß in der Zwischenzeit der neue Ausschuß mit dem alten Vorstand amtiere. Einer Bestätigung der Wahl des Bürgermeisters, wie sie z. B. bei Städten mit eigenem Statute durch den Kaiser erfolgt, bedarf es bei den sonstigen Gemeinden z. B. Pilsen, nicht.

Periodizität der Wahl.

Die Mitglieder des Vorstandes werden ebenso wie die Ausschuß- und Ersatzmänner auf drei Jahre gewählt; sie verbleiben aber auch nach Ablauf dieser Zeit bis zur Bestellung der neuen Gemeindevertretung im Amte. Die Wahlperiode endigt also für alle Gemeindefunktionäre im Gegensatze zu den Städten mit eigenem Statut, wo jedes Jahr ein Dritteil der Ausschußmitglieder austritt und durch Ergänzungswahlen ersetzt wird, an demselben Tage und wird nach der herrschenden Übung vom Tage der Angelobung des Gemeindevorstandes berechnet, weil auch die Vorstandsmitglieder Mitglieder des Gemeindeausschusses sind und nicht im Gemeinderate fungieren könnten, wenn sie rechtlich nicht mehr Mitglieder des Ausschusses wären. Die Austretenden können, wenn ihnen kein gesetzliches Hindernis im Wege steht, wiedergewählt werden.

Die Wahlperiode endigt vorzeitig im Falle der Auflösung der Gemeindevertretung.

Die Wahlperioden werden aber nicht selten weit über die dreijährige Frist verlängert, wenn z. B., wie es bei den letzten Gemeindewahlen in Pilsen der Fall war, die Wählerlisten unrichtig verfaßt wurden und infolge erfolgter Reklamationen neu angelegt und wieder aufgelegt werden mußten.

Die Dreijährigkeit der Wahlperioden erscheint sonst angemessen, weil die meisten der gewöhnlichen kommunalen Aufgaben, deren Lösung auf der Tagesordnung ist und vor der Wahl versprochen wird, innerhalb dieser Frist auch verwirklicht werden können. Es ist allerdings bei manchen Projekten, wie sie in einer so großen, rasch aufstrebenden und deshalb so anspruchsvollen Stadtgemeinde in bedeutende Dimensionen gehen, unvermeidlich, daß deren Ausführung in die zweite Wahlperiode hineinragt oder über mehrere Wahlperioden sich hinauszieht, und eben deswegen sollte in einer so großen Stadt durch bloße Ergänzungswahlen für eine Kontinuität in der Gemeindeverwaltung vorgesorgt werden. Dieses Bedürfnis ist in Pilsen in den letzten zwei Dezennien allerdings

nicht fühlbar geworden, weil bei den Neuwahlen bis auf geringe Ausnahmen namentlich von den führenden Personen immer dieselben gewählt wurden.

Entlohnung.

Nach § 25 G.O. ist das Amt eines Ausschuß- oder Ersatzmannes unentgeltlich. Die Gemeindevertretnng setzt fest, ob und welche Vergütung der Gemeindevorsteher während seiner Funktionsdauer aus Gemeindemitteln zu erhalten hat. Jedenfalls gebührt ihm und allen Gemeindevertretern der Ersatz für die mit der Geschäftsführung verbundenen Auslagen. In Pilsen bezieht der Bürgermeister eine Dotation von 8000 K jährlich und Repräsentationsgelder bis zu gleichem Betrage. Außer der erwähnten Dotation von 8000 K sind in dem Voranschlag pro 1905 noch für Barauslagen städtischer Vertreter 6000 K eingestellt.

B. Besoldete Beamte.

Rechtsstellung.

Nach § 32 G.O. hat der Ausschuß dem Gemeindevorstande zur Besorgung der ihm im selbständigen und im übertragenen Wirkungskreise obliegenden Geschäfte das dem Bedarfe entsprechende Personal beizugeben. Erkennt der Ausschuß zu diesem Behufe die Bestellung eigener Beamten und Diener für notwendig, so beschließt er über die Zahl und Bezüge derselben, über die Art ihrer Ernennung und Beeidigung und über ihre Ruhe- und Versorgungsgenüsse.

Die Gemeindevertretung der kgl. Stadt Pilsen hat auf Grund dieser gesetzlichen Bestimmungen in der Ausschußsitzung am 6. Dezember 1904 beschlossen, vom 1. Januar 1905 an Stelle der im Jahre 1883 beschlossenen „Regeln in betreff der Erlangung von Dienststellen, des Ausmaßes des Gehaltes und der Beförderung der Beamten" eine „Dienstordnung für die Beamten, Ärzte und Amtsdiener" in Kraft treten zu lassen.

Diese Dienstordnung hat zwar den Schein einer öffentlich rechtlichen Regelung, dennoch ist das Verhältnis dieser Angestellten zur Gemeinde ein privatrechtliches und gehören eventuelle Stritte aus diesem Dienstverhältnis auf den Zivilrechtsweg, weil weder der Wirkungskreis der Gemeindeangestellten durch das Gesetz selbst normiert ist, noch auch ihnen eine Amtsgewalt übertragen ist, vielmehr jede Entscheidung in Gemeindeangelegenheiten im Sinne der Gemeindeordnung den gewählten

Organen der Gemeinde, das ist dem Bürgermeister, dem Stadtrate und dem Gemeindeausschusse selbst zusteht.

Die Gemeindebeamten haben also keinen direkten Einfluß auf die Erledigung der Gemeindeangelegenheiten, sondern haben nur die ihnen aufgetragenen administrativen und fachlichen Arbeiten zu besorgen. Nur insoweit die Gemeindeangestellten die Gemeinde im Rahmen des erhaltenen Auftrages, z. B. als Mitglieder der Baukommissionen oder als Delegierte der Theaterkommission vertreten, kann ihre Tätigkeit eventuell eine auch nach außen hin maßgebende Bedeutung erlangen, ähnlich wie die Wirksamkeit des Stadtphysikus und der Gemeindeärzte, sofern sie sich auf dem Gebiete des Gesetzes vom 30. April 1870 R. 68 betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes bezw. des Landesgesetzes vom 23. Februar 1888 L. 9 betreffend die Organisierung des Sanitätsdienstes in den Gemeinden äußert. Wenn aber auch sonst die Tätigkeit der Gemeindebeamten neben Manipulationsarbeiten nur einen Beschlüsse vorbereitenden und Beschlüsse erledigenden Charakter hat, hat insbesondere deren informative Wirksamkeit, wie wir insbesondere bei der Besprechung der Verfassung des Gemeindevoranschlages zu bemerken Gelegenheit hatten, einen wesentlichen Einfluß auf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten.

Systemisierung und Ernennung.

Nach den Bestimmungen der erwähnten Dienstordnung (Art. 12) systemisiert die Gemeindevertretung die Beamtenstellen und regelt die Dienstverhältnisse im Sinne dieser Dienstordnung.

Die Beamten und Hilfsbeamten, Ärzte überhaupt und die definitiv anzustellenden Gemeindediener ernennt die Gemeindevertretung, die provisorischen Praktikanten und provisorischen Amtsdiener ernennt der Stadtrat in den Grenzen des von dem Gemeindeausschusse bewilligten Aufwandes. Auch die Diurnisten werden so vom Stadtrate aufgenommen.

Da aus den provisorischen Praktikanten regelmäßig Beamte werden, ist für die Ergänzung des Beamtenstandes der Stadtrat maßgebend.

Verwandtschaftliche Verhältnisse unter den Beamten sind kein Ausschließungsgrund zur Erlangung einer Dienststelle bei der Gemeinde, doch ist im Sinne des Art. 7 der Dienstordnung daraufzusehen, daß die übergeordneten und kontrollierenden Beamten mit den untergeordneten bezw. kontrollierten Beamten nicht verwandt seien.

Eine analoge Einschränkung für das Verhältnis der Mitglieder der Gemeindevertretung und der mit ihnen verwandten Gemeindeangestellten besteht nicht.

Handelt es sich um eine Beamtenstelle, welche im Wege der Vorrückung besetzt werden kann, so wird ein Hauskonkurs ausgeschrieben; für Beamtenstellen, welche auf diese Weise nicht besetzt werden können, soll regelmäßig ein öffentlicher Konkurs ausgeschrieben werden; die Gemeindevertretung entscheidet jedoch hierüber, wenn die Ausschreibung des Konkurses entfallen soll (Art. 13).

Die Anträge auf Systemisierung neuer und Besetzung freier Stellen stellt die Personalkommission dem Stadtrate, und dieser, soweit die Ernennung nicht ihm zusteht, der Gemeindevertretung.

Die Personalkommission besteht aus dem Bürgermeister oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden und vier vom Gemeindeausschusse erwählten Mitgliedern, von denen ein Mitglied juristisch und eins technisch gebildet sein soll. Der Vorstand des betreffenden Bureaus verfaßt die Qualifikationstabelle und überreicht sie mit seinem Bericht dem Bürgermeister.

Die Aufnahmebedingungen

sind teils allgemeine, teils besondere:

a) Die allgemeinen Bedingungen (Art. 4): ein Alter zwischen vollendetem 18. und 35. Lebensjahre, österreichische Staatsbürgerschaft, Unbescholtenheit, körperliche und geistige Gesundheit.

b) Die besonderen Bedingungen (Art. 8):

1. für den Konzeptsdienst: die Ablegung der drei theoretischen Staatsprüfungen oder die Erlangung des Doktorats der Rechte an einer inländischen Universität;
2. für den technischen Dienst: die Ablegung der gesetzlich vorgeschriebenen Staatsprüfungen an einer inländischen technischen Hochschule;
3. für den Rechnungs- und Kassendienst: das Maturitätszeugnis eines Gymnasiums oder einer Realschule, das Absolutorium einer Handelsakademie und außerdem die Prüfung aus der Staatsrechnungswissenschaft oder die Steueramtsprüfung;
4. für den Kanzlei- oder Manipulationsdienst: das Maturitätszeugnis eines Gymnasiums oder einer Realschule, das Absolutorium einer Handelsakademie oder das Zeugnis über die Maturitätsprüfung an einer höheren Gewerbeschule. Letzteres offenbar für den Hilfsdienst in den

technischen Bureaus, da für den selbständigen technischen Dienst, insbesondere bei Kommissionen, lieber Techniker verwendet werden, weil bei Kontroversen mit Parteien, namentlich Privattechnikern eine mindere Qualifikation zu Beanstandungen führen könnte.

Für den Sanitätsdienst und den Forstdienst werden die üblichen Anforderungen gestellt; für die besonderen Gemeindeanstalten, z. B. das Archiv, die Museen usw., wird außer dem Bildungsnachweis, welcher von den Gemeindebeamten derselben Kategorie beansprucht wird, noch der Nachweis einer für solche Anstalten nötigen besonderen Bildung und Fähigkeit verlangt.

Die Praktikanten müssen für welchen Posten immer die für denselben vorgeschriebene Qualifikation nachweisen.

Die Rechnungs- und Kassenbeamten, die Kanzlei- oder Manipulationsbeamten und Hilfsbeamten müssen vor ihrer definitiven Anstellung nicht bloß eine allgemeine Kenntnis der Gemeindeordnung und des vollen Umfanges der Gemeinderechte und Pflichten, sondern auch eine eingehende Detailkenntnis aller in ihr Fach einschlagenden Gesetze und Gemeindevorschriften vor einer aus Gemeindemitgliedern und Gemeindebeamten gebildeten Prüfungskommission nachweisen. Bei den anderen Beamtenkategorien, die eine solche Prüfung eventuell mehr nötig hätten, wird diese nicht verlangt, vielmehr werden diese Kenntnisse als vorhanden vorausgesetzt.

Diese Qualifikationsanforderungen, welche von der Gemeindevertretung bei Ausschreibung des Konkurses noch erweitert werden können (Art. 9), werden anderseits insofern durchbrochen, als Gesuchsteller, welche sich im Kanzlei- oder Exekutivdienst in irgend einem Zweige der Gemeindeverwaltung wenigstens durch fünf Jahre bewährt haben, zu Hilfsbeamten ernannt werden können, wenn sie wenigstens eine niedere Mittelschule, die Bürgerschule oder eine niedere Fachschule mit gutem Erfolge besucht haben. Dadurch soll auch Diurnisten ermöglicht werden, Hilfsbeamte zu werden, was gewiß zu billigen ist.

Da diese Bestimmungen erst am 1. Januar 1905 in Wirksamkeit getreten sind und selbstredend nicht zurückwirken, haben sie auf den gegenwärtigen vollbesetzten Beamtenstatus keinen Einfluß; doch muß anerkannt werden, daß der weit größere Teil desselben, namentlich in den höheren Stellungen, auch schon bisher den neuen Qualifikationsbedingungen entsprochen hat.

Rang und Bezüge der Angestellten.

Alle Gemeindebeamten mit Ausnahme der Praktikanten, der Forstassistenten und der Hilfsbeamten sind in fünf Rangklassen mit den Bezügen der XI.—VII. Rangklasse der Staatsbeamten eingereiht, jedoch mit dem Unterschiede, daß die Vorrückung in die höhere Gehaltsstufe derselben Rangklasse bei den Beamten der Stadtgemeinde Pilsen schon nach drei anstandslos vollendeten Jahren, bei den Staatsbeamten erst nach fünf Jahren erfolgt.

Rangklasse	Jahresgehalt in Kronen Gehaltsstufe			Jährlicher Wohnungsbeitrag in Kronen
	1	2	3	
V.	1600	1800	2000	480
IV.	2200	2400	2600	600
III.	2800	3000	3200	720
II.	3600	4000	4400	840
I.	4800	5400	6000	960

Den Konzepts- und technischen Beamten (auch dem Forstmeister) wird die Vorrückung aus der Klasse, in welche sie bei der definitiven Ernennung eingereiht werden, bis in die höchste Gehaltsstufe der I. Rangklasse garantiert; für die Administrativbeamten wird die Vorrückung in der IV., III. und II. Rangklasse in der Weise bestimmt, daß dem Buchhalter, Rentmeister, Steuereinnehmer und Wirtschaftsverwalter die Vorrückung innerhalb der Grenzen der IV., III. und II. Rangklasse, den übrigen Administrativbeamten die Vorrückung in den Grenzen der IV. und III. Rangklasse gebührt. Die sonstigen Beamten rücken innerhalb der V. und IV. Rangklasse vor.

Die Beamten der drei niedrigsten Klassen, welche bereits alle ihnen zugänglichen Gehaltsstufen erlangt haben, erhalten nach je fünf anstandslos vollendeten Dienstjahren eine in die Pension einrechenbare Alterszulage von 200 K jährlich. Die Konzepts- und technischen Praktikanten erhalten ein Jahresadjutum von 2000 K und nach drei anstandslos vollendeten Jahren 2200 K; nach weiteren drei Jahren werden sie in die erste Gehaltsstufe der III. Rangklasse eingereiht. Die Praktikanten für andere Stellen erhalten nach dem Probejahr ein Jahresadjutum von 1200 K, nach einem weiteren Jahre 1400 K und werden nach weiteren drei Jahren in die erste Gehaltsstufe der V. Rangklasse eingereiht.

Der Grundgehalt der Hilfsbeamten beträgt 1200 K jährlich und kann nach je drei Jahren auf 1400, 1600 und 1800 K, darüber hinaus nach je fünf Jahren um weitere 200 K als Alterszulage erhöht werden. Außerdem gebührt ihnen ein Wohnungsbeitrag von 360 K jährlich.

Der Wohnungsbeitrag gebührt den Beamten ohne Unterschied nur dann, wenn sie in Pilsen wohnen und keine Naturalwohnung haben.

Der Jahresgehalt der Amtsdiener beträgt 1000 K, nach je fünf Jahren um je 100 K mehr; außerdem haben sie eine Naturalwohnung oder einen Wohnungsbeitrag von 150 K und bekommen alljährlich ein Dienstkleid und in drei Jahren einen Mantel.

Die tatsächlichen Bezüge betragen nach dem Voranschlag für das Jahr 1905:

a)	bei den Konzeptsbeamten:		
	1 Direktor . . .	6000 + 600 + 960 = 7 560 K	
	I. Sekretär . . .	4800 + 960 = 5 760 „	
	II. „ . . .	3600 + 840 = 4 440 „	
	1 Konzipist . . .	3200 + 720 = 3 920 „	
	für alle 4 Konzeptsbeamte		21 680 K
b)	bei den technischen Beamten:		
	1 Direktor . . .	6000 + 600 + 960 = 7 560 „	
	2 Oberingenieure zu	4800 + 600 + 960 = 12 720 „	
	1 Oberingenieur .	4800 + 200 + 960 = 5 960 „	
	1 „ .	4000 + 400 + 840 = 5 240 „	
	1 „ .	3600 + 400 + 840 = 4 840 „	
	für alle 10 technische Beamten		52 520 K
c)	1 Oberbuchhalter .	6000 + 960 = 6 960 „	
	für alle 9 Administrativbeamten		38 560 „
d)	für alle 31 Manipulationsbeamten		68 920 „
e)	9 Adjuten und 14 Diurnen		26 835 „
f)	3 Poliere		5 485 „
g)	12 Amtsdiener und 7 Viertler		19 798 „

Dazu kommen noch die Bezüge der Ärzte und der Beamten und Angestellten der verschiedenen Wirtschaftskörper und Gemeindeanstalten.

Nebenbeschäftigung.

Nach Art. 30 der Dienstordnung darf der Gemeindebeamte eine Nebenbeschäftigung nur mit Bewilligung des Stadtrates auf sich nehmen. Dieselbe darf weder der dienstlichen Stellung abträglich sein, noch Veranlassung zur Parteilichkeit der Gemeindebeamten geben.

Urlaube.

Alle Beamten, Ärzte und Diener haben einen Anspruch auf den Krankenurlaub und einen Erholungsurlaub.

Dauert die Krankheit über vier Wochen, so muß ein Urlaub auf bestimmte Zeit, längstens für 6 Monate angesucht werden. Dieser Urlaub kann bei länger andauernder Krankheit um 6 Monate verlängert werden. Wenn der Beamte nach dieser Zeit den Dienst nicht antreten kann, entscheidet die Gemeindevertretung auf Grund des ärztlichen Zeugnisses über die Verlängerung des Urlaubes um 6 Monate oder über die Pensionierung. Letztere hat nach vergeblichem Ablauf des dritten halbjährigen Urlaubes unbedingt einzutreten.

Der Erholungsurlaub beträgt:
für die Amtsdiener 8—14 Tage;
„ „ Praktikanten 8 Tage;
„ „ Hilfsbeamten und Beamten der V. und IV. Rangkl. 14 Tage;
„ „ Beamten der III. Rangklasse 21 Tage;
„ „ „ „ II. und I. Rangklasse bis zu 35 Tagen.

Versorgungsgenüsse.

Am 6. Dezember 1904 ist nach oft wiederholten Bitten der Beamtenschaft und nach ebenso vielen Verheißungen und langjährigen Verzögerungen von der Gemeindevertretung das Regulativ über die Versorgung der definitiv angestellten Beamten, Ärzte und Amtsdiener der Gemeinde der kgl. Stadt Pilsen, sowie ihrer Witwen und Waisen genehmigt worden und am 1. Januar 1905 in Kraft getreten, während bis dahin ein Pensionsstatut nicht bestand, sondern über die Versorgungsgenüsse nur von Fall zu Fall von der Gemeindevertretung Beschlüsse gefaßt wurden.

Das Regulativ lehnt sich an die Bestimmungen über die Versorgungsgenüsse der Zivilstaatsbeamten, Diener, sowie deren Witwen und Waisen vom 14. Mai 1896 R. 74 an, bestimmt aber die Dienstzeit für Beamte, welche eine Hochschulvorbildung nachzuweisen haben, mit 35, für die übrigen mit 40 Jahren. Danach beträgt die Pension nach zehn Jahren wohl auch 40 %, wächst aber bei den ersteren Kategorien jährlich um 2,4 %, bei den letzteren auch nur wie bei Staatsbeamten um 2 % des letzten Jahresgehaltes mit Ausschluß des Wohnungsbetrages, der Funktionszulage und aller etwaigen Nebengenüsse.

Beamte, Ärzte und Diener, welche nach wenigstens *fünfjähriger* Dienstzeit ohne eigenes Verschulden dienstunfähig geworden sind, werden, wenn sie noch nicht 10 Dienstjahre vollendet haben, so behandelt, als wenn sie volle 10 Jahre gedient hätten.

Wenn bei gleichen definitiv Angestellten ein solcher Fall vor dem

zurückgelegten 5. Dienstjahre eintritt, erhalten sie eine Abfertigung im Betrage des einjährigen, sonst in die Pension anrechenbaren Gehaltes.

Die Pensionen der Witwen betragen:

a) nach definitiv angestellten Beamten, welche in eine bestimmte Rangklasse eingereiht sind, wie für Witwen nach Staatsbeamten der VII.—XI. Rangklasse

für die	I. Rangklasse	K 1800
„ „	II. „	„ 1400
„ „	III. „	„ 1200
„ „	IV. „	„ 1000
„ „	V. „	„ 800

b) nach Hilfsbeamten . . . . . „ 700

c) nach dem Stadtphysikus und Stadtarzt I. Klasse . „ 1800
nach einem Stadtarzt II. Klasse . . . . . „ 1400

d) nach einem Amtsdiener 40 % des anrechenbaren Gehaltes, den der verstorbene Gatte zuletzt bezogen hat.

Ferner hat die pensionsberechtigte Witwe noch einen Anspruch auf je ein weiteres Fünftel ihrer Pension für jedes unversorgte, von ihr erhaltene eheliche oder durch nachfolgende Ehe legitimierte Kind bis zu seinem vollendeten 24. Jahre. Die Summe dieser Beiträge darf den Betrag der Pension nicht übersteigen und dürfen alle diese Versorgungsgenüsse zusammen nicht mehr ausmachen, als die Pension, die dem Verstorbenen gebührte, betragen hätte.

Ganz verwaisten Kindern gebührt eine Waisenpension von mindestens der Hälfte bis zur vollen Höhe der Witwenpension.

Entlassung.

Die Frage der Entlassung ist neuestens geregelt worden durch die Disziplinarordnung für die Beamten, Ärzte und Amtsdiener der Gemeinde der kgl. Stadt Pilsen, welche die Gemeindevertretung auf Grund des Beschlusses vom 6. Dezember 1904 mit der Rechtswirksamkeit vom 1. Januar 1905 herausgegeben hat.

Die Entlassung aus dem Dienste ohne Pension ist danach die sechste und schwerste Stufe der Disziplinarstrafen und kann verhängt werden:

a) wenn der betreffende Beamte wegen eines Verbrechens verurteilt worden ist;

b) oder wenn er wegen einer anderen strafbaren Handlung, durch welche er Verläßlichkeit und Ansehen im Amte verloren hat, zu einer wenigstens sechswöchentlichen Arreststrafe verurteilt worden ist;

c) oder wenn er durch ein gerichtliches Straferkenntnis wegen schuldbarer Kriba verurteilt wurde oder wegen Verschwendung unter Kuratel gestellt worden ist.

In diesen Fällen wird die Entlassung von der Gemeindevertretung mit dem Tage der Rechtskraft des gerichtlichen Urteils ausgesprochen, ohne daß es eines Disziplinarverfahrens bedürfte.

Außer diesen Fällen kann mit Disziplinarerkenntnis die Entlassung ohne Anspruch auf eine Pension erfolgen:

α) wenn der betreffende Beamte wegen eines anderen Vergehens oder einer Übertretung des Strafgesetzes zu einer geringeren Strafe verurteilt worden ist, wenn die strafbare Handlung gleichzeitig eine grobe Pflichtverletzung war;

β) wenn er durch andere unehrenhafte Handlungen Ansehen und Verläßlichkeit verloren hat;

γ) wenn er sich eines solchen Dienstvergehens schuldig gemacht hat, auf welches durch „besondere Vorschriften" die Strafe der Entlassung aus dem öffentlichen Dienste gesetzt ist;

δ) wenn er sich ohne Rücksicht auf vorhergehende mildere Disziplinarstrafen einer groben Vernachlässigung oder Verletzung seiner Dienstpflichten schuldig gemacht hat;

ε) wenn er die Leistung von Pflichten, die ihm rechtmäßig auferlegt worden sind, ausdrücklich verweigert hat, was durch eine protokollarische Erklärung des Beamten in Gegenwart des Bürgermeisters und eines Mitgliedes des Stadtrates festgestellt worden sein müßte.

Das Disziplinarverfahren führt eine viergliederige Kommission durch, welcher als fünftes Mitglied der Bürgermeister oder sein Stellvertreter präsidiert.

Die vier Mitglieder und vier Ersatzmänner werden für jede Wahlperiode von der Gemeindevertretung gewählt, und zwar je zwei aus den Mitgliedern des Stadtrates und je zwei aus den Mitgliedern des Gemeindeausschusses.

Der Beschuldigte hat das Recht, soweit die Zahl der Mitglieder und Ersatzmänner reicht, zwei Mitglieder und zwei Ersatzmänner abzulehnen.

Die Untersuchung führt der Vorsitzende unter beständiger Anwesenheit aller Mitglieder der Kommission protokollarisch, und was nicht schriftlich festgestellt ist, darauf darf keine Rücksicht genommen werden.

Das Protokoll führt ein hiezu vom Bürgermeister bestimmter Beamte.

Der Beschuldigte hat das letzte Wort und kann sich auch eines Verteidigers aus der Liste der öffentlichen Verteidiger bedienen.

Die Kommission beschließt mit absoluter Stimmenmehrheit; der Vorsitzende stimmt nur bei Stimmengleichheit mit. Die Kommission legt ihren schriftlichen und begründeten Antrag durch den Bürgermeister dem Stadtrate vor, welcher auf dieser Grundlage nach nochmaliger Einvernehmung, eventuell Verteidigung des Beschuldigten das Disziplinarerkenntnis fällt. Zur Verhängung der Disziplinarstrafe wird eine Zweidrittel-Majorität der Anwesenden erfordert. Falls der Verurteilte gegen das Disziplinarerkenntnis, welches ihm schriftlich unter Anführung der Gründe mitzuteilen ist, binnen 14 Tagen seit der Zustellung eine Berufung einbringt, oder falls, wie bei der Entlassung, die Entscheidung dem Gemeindeausschuß zusteht, legt der Stadtrat sein Erkenntnis bezw. seinen Antrag samt allen zugehörigen Akten dem Gemeindeausschuß vor.

Zur Bestätigung des Disziplinarerkenntnisses des Stadtrates oder zur Fällung des eigenen Erkenntnisses, wenn es sich um die Entlassung handelt, ist eine Zwei-drittel-Majorität der anwesenden Ausschußmitglieder notwendig.

IV. Verhältnis des Gemeindevorstandes zu der Gemeindevertretung.

Das Verhältnis des Gemeindevorstandes zu dem Gemeindeausschusse ist rechtlich wesentlich folgendes: der Gemeindevorstand führt die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten und besorgt unter seiner Verantwortung alles, was zur gewöhnlichen Vermögensverwaltung gehört (§ 51 und 31: 5 a contrario G.O.). Falls der Gemeindevorstand auch in Angelegenheiten des ihm vorbehaltenen Wirkungskreises zu seiner Richtschnur einen Beschluß des Gemeindeausschusses provoziert, kann ihm das nicht verwehrt werden; doch hat ein solches Vorgehen nicht die Wirkung, daß hiedurch die Angelegenheit aus der Kompetenz des Gemeindevorstandes in die des Gemeindeausschusses übertragen worden ist und wie eine dem letzteren durch das Gesetz zugewiesene zu behandeln sei (E. d. V.G.G.H. vom 21. Juni 1883 Z. 1415, Budw. Nr. 1807). Hinsichtlich der Abgrenzung des Wirkungskreises der einzelnen Gemeindeorgane ist im übrigen auf den allgemeinen Teil zu verweisen.

Der rechtlichen Ordnung entspricht in Pilsen im großen Ganzen auch die tatsächliche Gestaltung, abgesehen von der Handhabung der Ortspolizei durch den Gemeindevorsteher, welche hier der Größe der Stadt und dem Umfange der Agende angepaßt ist, und abgesehen von

der Handhabung der Disziplinargewalt über die Angestellten, welche besonders geregelt ist. Dabei ist aber der Einfluß des Gemeindevorstandes, hier des Stadtrates, auf die Gemeindevertretung so groß, daß die Beschlüsse des Gemeindeausschusses kaum mehr als eine formelle Sanktionierung der Beschlüsse des Stadtrates sind. Abänderungsanträge zu Vorlagen des Stadtrates werden, wenigstens in öffentlicher Sitznng, nicht gestellt, vielmehr alle Beschlüsse einstimmig gefaßt.

So liegen die treibenden Ursachen des Fortschrittes im Stadtrat und allenfalls in den Kommissionen, denn in dem Gemeindeausschuß werden seitens der bloßen Ausschußmitglieder selbständig nur mehr sehr bescheidene Wünsche laut.

Anscheinend sind das beneidenswert idyllische Verhältnisse; aber wer den Vorhang, welcher das äußere und innere Leben der Gemeindeverwaltung trennt, lüftet, der sieht, welche Sorgen, namentlich finanzieller Natur, Auseinandersetzungen und Kompromisse zwischen den wenigen maßgebenden Persönlichkeiten, bevor eine wichtigere Angelegenheit in den Stadtrat gebracht wird, vorangehen, um eine Übereinstimmung desselben vorzubereiten, und wie mächtig auch hier die Leitmotive des Stärkeren das Beiwerk sich entgegenstellender Bedenken übertönen, und er wird schließlich finden, daß die Interessenkämpfe eigentlich schon ausgefochten, die Dissonanzen schon gelöst sind, bevor die Öffentlichkeit von dem Sujet etwas erfährt. Denn dann ist schon die Sache eigentlich gemacht, alles weitere ist Folie. Hier könnte man die Arbeit des Stadtrates mit der parlamentarischer Kommission eines Parlamentes mit großer, unbedingt verläßlicher Majorität vergleichen; jedoch sind im Stadtrat die einflußreichsten Kommissionsmitglieder eigentlich auch die Regierung zugleich. Während aber weiter im Parlament immer eine Opposition besteht, die wenigstens Kritik übt, im Pilsener Gemeindeausschuß ist sie öffentlich eine unbekannte Erscheinung, trotzdem es in demselben auch Mitglieder gibt, die, bevor sie vor einem Dezennium gewählt wurden, zur damaligen Oppositionspartei gehörten. So gibt es auch keine Konflikte zwischen dem Stadtrat und dem Gemeindeausschuß.

V. Heranziehung von Bürgern zu anderweitigen Ehrenämtern.

Abgesehen von der Pflicht jedes wählbaren und ordnungsmäßig gewählten Gemeindemitgliedes, die Wahl zum Ausschuß- oder Ersatz-

manne oder zum Mitglied des Gemeindevorstandes anzunehmen und das angenommene Amt während der Wahlperiode fortzuführen, besteht keine gesetzliche Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern in der Gemeinde.

Die Heranziehung der Bevölkerung und insbesondere auch der Arbeiter zu solchen Ehrenämtern war bisher in Pilsen, wie wir bei der Besprechung der bei der Gemeinde organisierten Kommissionen und Kuratorien gesehen haben, eine äußerst geringe.

In der Armenpflege.

Erst in der allerneuesten Zeit, wo die Gemeinde in der Kundmachung vom 12. April 1905 zugeben mußte, daß trotz der von Jahr zu Jahr steigenden Auslagen, welche die kgl. Stadt Pilsen zur Unterstützung ihrer armen Gemeindeangehörigen verwendet, die Haus- und Gassenbettelei in dieser Stadt während der letzten Jahre in dem Maße zugenommen hat, daß sie auf die Uneingeweihten und Fremden den Eindruck macht, als ob die Gemeinde und die Bewohnerschaft ihre Pflichten gegenüber den Armen nicht ausüben würden, soll die Organisierung eines eigenen Fondes, der Ortsarmenkasse in der kgl. Stadt Pilsen mit Ehrenämtern, in der Richtung Abhilfe schaffen, daß aus den Einkünften der Ortsarmenkasse bedürftigen, in Pilsen wohnenden und arbeitsunfähigen Personen ohne Unterschied der Nationalität und des Glaubensbekenntnisses Unterstützungen gewährt werden, damit sie die Privatwohltätigkeit durch Betteln nicht in Anspruch nehmen.

In erster Reihe werden nach den Statuten dieses Fondes aus demselben in Pilsen wohnende, aus dem Gemeindearmenfonde entweder gar keine oder nur ungenügende Unterstützung genießende Ortsangehörige unterstützt. In besonders rücksichtswürdigen Fällen werden aus dieser Kasse auch andere in Pilsen wohnende Arme und außerhalb Pilsens wohnende Ortsangehörige unterstützt.

Für diese Armenpflege, welche ausdrücklich nur den Zweck hat, die Straßen- und Hausbettelei abzuschaffen, wird die Stadt in 7 Armenbezirke geteilt und die Kasse von einem Kollegium der Armenväter, deren Vorstand der Bürgermeister, bezw. dessen gesetzlicher Stellvertreter ist, verwaltet.

Außer diesem Vorstande bilden sieben Bezirksarmenvorstände und Armenväter, deren Zahl nach Bedarf bestimmt wird, das Kollegium.

Die Armenvorstände sind nach Tunlichkeit aus der Mitte der Mitglieder des Stadtrates oder des Gemeindeausschusses vom Stadtrat zu

wählen. Die Armenväter, derzeit 44, werden gleichfalls vom Stadtrate über Antrag der Armenvorstände ernannt. Ihre Zahl beträgt in den einzelnen Armenbezirken je nach dem Bedarf derselben 3—10.

Jedem der Armenvorstände ist ein Armenbezirk zugewiesen und jedem Armenvater ein bestimmter Stadtsprengel, und zwar in der Regel jener, in dem er seinen Wohnsitz hat.

Unter den Armenvätern sind neben Böhmen auch Deutsche, neben Christen auch Israeliten verschiedener Gesellschaftsklassen, jedoch fast ausschließlich Privatiers und Angehörige des Handels- und Gewerbestandes, welche von der Straßenbettelei in den Läden am meisten behelligt werden.

Den Teilnehmern an der Kasse wird unentgeltlich ein Legitimationsschildchen mit dem Stadtwappen in der Mitte und mit der Randschrift „Teilnehmer der Ortsarmenkasse der königl. Stadt Pilsen" leihweise überlassen. Unter dem Stadtwappen wird in römischer Ziffer diejenige Gruppe bezeichnet, welcher der Teilnehmer nach Maßgabe eines Beitrages angehört.

Jeder Teilnehmer ist verpflichtet, das beigestellte Schildchen am Eingange seiner Wohnung, seines Industrie-Etablissements oder Geschäftslokales anzubringen und bettelnde Haus- und Straßenbettler unter Verweigerung der Unterstützung an die Ortsarmenkasse, deren Teilnehmer er ist, zu verweisen.

Selbst wenn sich die Einrichtung der Armenkasse bewähren wird, wird für eine geordnete und ersprießlich wirkende Armenpflege in Pilsen noch immer ein fruchtbares Arbeitsfeld übrig bleiben, auf dem insbesondere Frauen, denen hier in der Armenpflege noch kein Ehrenamt zugedacht worden ist, ihre Ordnungsliebe und ihren Edelsinn ebenso betätigen könnten, als sie es schon jetzt in Wohltätigkeitsvereinen, z. B. in der Kinderkrippe, tun.

Schließlich ist hier noch zu bemerken, daß nach § 31 des Gesetzes vom 3. Dezember 1868, L. 59 über die Armenpflege dem Ortsseelsorger bei den Verhandlungen des Gemeindeausschusses über Armenpflege Sitz und Stimme im Gemeindeausschuß und in der zu demselben Zweck von der Gemeinde bestellten Armenkommission gebührt, falls der Ortsseelsorger, wie in Pilsen, nicht durch die Wahl Mitglied des Gemeindeausschusses bezw. der Armenkommission ist.

VI. Verhältnis der Stadt zu den umliegenden Landgemeinden.

Das Recht der Eingemeindung mit Beziehung auf Pilsen.

Nach den Bestimmungen des Landesgesetzes vom 2. Juli 1897 L. 40, durch welche die § 2 und 85 G.O. abgeändert wurden, können sich zwei oder mehrere Gemeinden desselben Vertretungsbezirkes in eine Ortsgemeinde vereinigen, wenn die Statthalterei aus öffentlichen Rücksichten dagegen keine Einwendung erhebt und die Bezirksvertretung hiezu ihre Bewilligung erteilt.

Eine Eingemeindung von Landorten hat in Pilsen nicht stattgefunden und wird für die nächste Zeit nicht beabsichtigt, wenn auch der neue Bezirksobmann am 29. März 1905 in öffentlicher Sitzung der Bezirksvertretung erklärt hat, daß die Zeit nicht fern sei, in welcher durch die Vereinigung der Pilsen nächstgelegenen Gemeinden mit dieser Stadt zu „Groß-Pilsen" gemeinsame Interessenfragen zu lösen sein werden, und darum eine gegenseitige Förderung der Interessen von Stadt und Land empfohlen hat. Die Stadtgemeinde Pilsen hat in ihrem jetzigen Rahmen so viele und so große Aufgaben zu unternehmen bezw. fortzusetzen und zu Ende zu führen, daß sie bei ihrer finanziellen Lage nicht daran gehen kann, ohne Vorteil für sich weitere Aufgaben zu übernehmen und für sie Opfer zu bringen, die sich vom wirtschaftlichen Standpunkt der Stadt nicht rechtfertigen ließen. Die „Nezávislé Listy" haben deshalb am 5. Mai 1905 nur vom nationalen Standpunkt für die Vereinigung der Stadt Pilsen mit den Gemeinden Skurnian, Doubrawka, Lobez, Bolevec und Doublewec plädiert. Dieser Standpunkt ist aber durch die tatsächlichen Verhältnisse längst überholt. Es müßten übrigens gewaltige, für absehbare Zeit ganz unglaubliche Veränderungen vor sich gehen, bevor die Pilsener Gemeindevertretung durch eine derartige Erweiterung ihres Katasters der Entstehung und Konkurrenz weiterer „Pilsener Brauereien" o Vorschub leisten möchte.

Vorteile und Nachteile für die Nachbarorte durch die Stadt.

Die Entwicklung der Stadt Pilsen hatte auch ein Anwachsen der eng benachbarten Gemeinden zur Folge, und es traten auch an diese größere Aufgaben heran (Erfordernisse für größere Schulbauten, bessere Straßen, Armenpflege usw.) und die Umlagen wurden umso höher, als sich hier meist eine unbemittelte Arbeiterbevölkerung niederließ.

Im Jahre 1904 betrugen die Gemeinde- und Schulumlagen in Pilsen 30 + 24 = 54%, in Skurnian 25 + 20 = 45%, Lobez 25 + 18 = 43%, Božkow zusammen 40%, Doubrawka 40 + 10 = 50%, Doudlewec 52 + 23 = 75%, Littitz 5 + 8 = 13%.

Eine größere Industrie hat sich aber außer dem Kohlenbergbau in Littitz nur in Lobez und Doubrawka angesiedelt, ohne daß man, bis auf eine Säge, von einer Übersiedlung der Industrie aus Pilsen in die benachbarten Landorte sprechen könnte.

Die Vorteile der Entwicklung der Stadt Pilsen liegen für die genannten und noch weitere Landgemeinden hauptsächlich in der leichteren und lohnenderen Verwertung ihrer landwirtschaftlichen Produkte und der verfügbaren Mietwohnungen und im Steigen des Wertes ihres Grund und Bodens, insbesondere der Bauplätze; die Nachteile in der Verteuerung der Arbeitskräfte, in dem steigenden Aufwand für Gemeindezwecke, ohne daß die öffentlichen Einnahmen entsprechend zunehmen möchten.

In Skurmian	sind von	24	Gemeindeausschußmitgliedern	etwa	1/3 Arbeiter
„ Lobez	„ „	18	„	6	„
„ Božkov	„ „	18	„	6	„
„ Doubrawka	„ „	18	„	5	„
„ Doudlewec	„ „	18	„	6	„
„ Littitz	„ „	18	„	5	„

was darauf zurückzuführen ist, daß viele Häusler in diesen Gemeinden Arbeiter, bezw. viele zugewanderte Arbeiter hier Besitzer oder Mitbesitzer von Grund und Boden oder Häusler und hierdurch Steuerzahler und Wähler geworden sind.

Verkehrspolitik.

Von einer Verkehrspolitik der Stadt Pilsen im Verhältnisse zu den umliegenden Landgemeinden kann nur insofern gesprochen werden, als die städtische elektrische Straßenbahn zwar auf den Pilsener Kataster beschränkt ist, jedoch die Verbindung mit Skurnian, Doudlewec und Bolewec erleichtert. Für die Straßenverbindung Pilsens mit den Nachbargemeinden sorgen vornehmlich der Staat und der Bezirk.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

122. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Sechster Band.

Österreich.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1907.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Ec. 2126.1

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Siebenter Band.

England. — Frankreich. — Nordamerika

Mit Beiträgen von

J. W. Hirst, H. Berthélemy, Frank J. Goodnow, Delos F. Wilcox.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Auf der Innenseite des Umschlages wird über die bisher ausgegeb und später erscheinenden Bände Auskunft erteilt.

Von den Schriften des Vereins für Socialpolitik sind bisher erschienen:

Die Bände 1—118 vollständig, sodann:

Band 120. **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band IV, Teil I bis V (vollständig). **Sachsen, Württemberg, Baden, Bayern und die Hansestädte.**

Band 121. Dasselbe: Band V. **Die Schweiz.**

Band 122. Dasselbe: Band VI. **Österreich.**

Band 123. Dasselbe: Band VII. **England. — Frankreich. — Nordamerika.**

Band 124. **Kessler, Die deutschen Arbeitgeber-Verbände.**

Band 125. **Verhandlungen in Magdeburg 1907.**

Band 126. **Gemeindefinanzen.** Erster Band. **Hessen, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen, Bayern, Sachsen, Preußen.**

Band 128. **Gemeindebetriebe.** Erster Band.

In Vorbereitung befinden sich:

Band 119: **Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte:** Band III. **Preußen.** Dritter Band. **Die Provinz Posen.**

Band 127. **Gemeindefinanzen.** Zweiter Band.

Band 129. **Gemeindebetriebe.** Zweiter Band.

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

123. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Siebenter Band.

England. — Frankreich. — Nordamerika.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Verfassung
und
Verwaltungsorganisation der Städte.

Siebenter Band.

England. — Frankreich. — Nordamerika.

Mit Beiträgen von

F. W. Hirst, H. Berthélemy, Frank J. Goodnow, Delos F. Wilcox.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Econ P 126.1.39

HARVARD COLLEGE
FEB 4 1911
LIBRARY

Minot fund
(123, 124, 128, 129, i)

Alle Rechte vorbehalten.

Pierersche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Inhaltsverzeichnis.

I.

England.

Seite

Municipalities in England. From F. W. Hirst 1
Introduction on English local government generally 3
Municipal Government in England 12
The Town Clerk 19
The Committee System 22
Bye Laws and Standing Orders 26
The Course of Business 29
The Control of Municipal Finance 31
Municipal Finance 39
Government contributions to the Relief of Rates 44

London. From F. W. Hirst 47
Preface 49
Part I. Historical.
I. Roman London 49
II. Saxon London 52
III. Norman London and the London charters 55
IV. Plantagenet London 1154—1485 A. D. 57
Tudor and Stuart London 1485—1688 64
The Existing City of London and its Corporation 69
Area population and wards 70. Constitution of City Corporation 71. City Police 74. City Estates 74. Markets 75. Public Health 75. Parks and Pleasure Grounds 75. Education Museums etc. 75.
The London Police 77
Public Health in London 86
The City Streets 88
The City and the Thames 88
The Reform of Metropolitan Government 90
The Metropolitan Boroughs 98
The London County Council 101
Voting 108
The London County Council's Committees and their Procedure . . . 109

Seite
London County Council Finances. Total Receipts and Expenditure on Accounts affecting the County Rate 1905/6 123
Some Books and Authorities on London Government 124
The City of Leeds. From F. W. Hirst. 127
Its Municipal History and Modern Organization 129
The Present Borough and its Organization. 145

II.

Frankreich.

Les institutions municipales de la France.

Leur évolution au cours du XIXe siècle.

Par H. Berthélemy,
Professeur à l'Université de Paris.

Introduction. Considérations générales sur la Décentralisation en France 153
Notions historiques. Traits essentiels de l'ancien régime municipale 156
Le régime municipal après la Révolution française 158
Les principes modernes du droit municipal. 161
Le régime exceptionnel de la Ville de Paris 163
Chapitre I. Le Personnel Municipal 165
L'administration délibérante. — Application du régime électif . . . 165
Observations sur le caractère politique des assemblées délibérantes . 170
Les municipalités (administration active) 172
Les auxiliaires rétribués des services municipaux. 174
Les établissements publics municipaux 175
Les services publics concédés 176
Les Chambres de commerce 178
Chapitre II. Les Fonctions Municipales. 180
Historique de la loi, de l'an VIII au régime actuel 180
Le régime actuel. — Attributions de police 182
Mesures relatives à la sécurité publique 185
Mesures relatives à la commodité de la voirie 186
Mesures relatives à l'hygiène publique 187
Attributions Administratives 189
Administration du domaine privé 189
Les communaux 190
Entretien et affectation des bâtiments communaux 192
Aménagement et entretien des voies publiques. 193
Services publics communaux. 193
Enseignement public 194
Rapports des communes et des églises 197
Services communaux d'assistance 200
Services de défense contre l'incendie 203
Halles marchés. — Abattoirs 203
Services industriels-Eau-Éclairage-Transports. 204

Seite
Administration financière 205
Centimes additionnels 206
Octrois 207
Ressources extraordinaires. — Emprunts 209
Chapitre III. Des pouvoirs municipaux et de la tutelle administrative . . 210
Définition de la „tutelle administrative“ 210
Les recours juridictionnels, distincts de la tutelle administrative . . 211
La tutelle administrative jusqu'à la loi de 1884 212
L'exercice de la tutelle administrative dans le droit actuel 213
Mesures à l'égard des personnes 213
Mesures à l'égard des corps 214
Mesures à l'égard des actes 215
Règles spéciales à la Ville de Paris 221
Conclusion 221

III.

Nord-Amerika.

The Position and Powers of Cities in the United States.

From Frank J. Goodnow.

Chapter I. The Position of the City in the United States *3
Chapter II. Recent Changes in the Relation of the City in the United States to the State Government *13
Chapter III. The Political Party and the City *17
Chapter IV. The Organization of the City in the United States . . . *25
Chapter V. The Functions of Cities in the United States *31

The Government of Great American Cities.

By Delos F. Wilcox Ph.-D.

Detroit, Michigan U. S. A. *51

I. Introductory Statement. *53
Constitutional Limitations *55
Control Exercised by State authorities *58
National Municipal League Program. *61
Proposed Constitutional Provisions *62
Proposed General Municipal Corporations Law. *65
Great Cities Chosen for Description *70
Certain Smaller American Cities which are Conducting important Municipal Experiments *71
II. Washington *76
III. New York *96
Constitutional Limitation in New York State *97

Seite
Legislative Control over New York City *100
The Charter of Greater New York *102
The City Council *105
The Granting of Franchises *110
The Executive Departments *112
The Mayor's Duties *112
Department of Finance *113
Board of Estimate and Apportionment *115
Law Department *117
Police Department *118
Department of Water Supply, Gas and Electricity *119
Department of Street Cleaning *120
Department of Bridges *121
Department of Parks *121
Department of Public Charities *122
Department of Correction *123
Fire Department *123
Department of Docks and Ferries *125
Department of Taxes and Assessments *126
Department of Education *128
Department of Health *130
Tenement House Department *132
The Courts *135
Wealth and Financial Transactions of New York City *135
IV. Chicago *142
The First City Charter — 1837 . . . . . *143
The Second City Charter — 1851 . . . . . *145
The Third City Charter — 1863 . . . . . *149
Chicago Under Cities and Villages Act of 1872 . . . . . *150
Provisions of the Constitution and Laws of Illinois affecting Chicago *153
Present Organization of Chicago City Government *156
Chicago's Great Municipal Problems *168
V. Philadelphia *178
The Gas Works *182
Street Railway Franchises *186
The Water Works *190
Public Health and Charities *191
The Public Schools *194
Constitutional Status of the City *196
The Philadelphia Charter *197
VI. Saint Louis *208
Constitutional Provisions Affecting Cities in Missouri *211
Organization and Powers of the City Government *213
The Finances of the City *219
VII. Boston *222
Organization of the City Government *231

Seite
The Legislative Department of the City Government *238
Finances of the City *239
VIII. Baltimore *243
Organization of the City Government *245
The Finances of the City *255
IX. Cleveland *258
The City's Finances *267
X. San Francisco *270
XI. New Orleans *285
XII. General Remarks and Comparative Financial Tables *294

Berichtigungen.

Corrections to be made in the forms of Prof. Goodnow's article on "The Position and Powers of Cities in the United States".

Page 4, line 16; should read "population of about one hundred thousand", not "population of about fifty thousand inhabitants".

Page 5, line 22; the 3rd word should be "associations", not "assotiations".

Page 8, line 30; the 7th word should be "to", not "tho".

Page 9, line 17; the fifth word should be "forty-six", not "forty-five".

Page 10, line 7; after the word "discharging" the word "functions" should be inserted.

Page 10, line 32; the 3rd word should be "result", not "rsult".

Page 12, line 13; the last word should be "legislature", not "ligislature".

Page 13, line 1 of Chapter 2; the 5th word should be „that", not "their".

Page 14, line at end of 1st paragraph; the second word should be "latter's", not "latters".

Page 16, line 6; the word "and" should be omitted after the word "Washington".

Page 16, line 28—29; the word "constitutional" should be divided "constitution-al", not "constitutio-nal".

Page 18, line 1; the 1st word should be "interest", not "niterest".

Page 18, line 3; the 1st word should be "to", not "in".

Page 18, line 29—30; the word "Republicans" should be divided "Repub-licans", not "Repu-blicans".

Page 19, line 11; the 1st word should be "to", not "io".

Page 19, line 15; the figure at the end of the line should be "1", not "3".

Page 19, line 16; the figure at the end of the line should be "2", not "4".

Page 20, line 2; the 4th word from the end should be "statute", not "state".

Page 21, line 6 from the bottom; after the word "making", insert the word "two".

Page 23, line 19; the 1st word should be "proper", not "droper".

Page 24, line 8; the 1st 3 words should read "not been adopted", instead of "been adopted not".

Page 25, line 7 and 8; the word divided between these lines should be "certainty", not "certanity".

Page 26, line 18; after the word "regarded", should be the word "as", not "a".

Page 26, line 22; the 1st 3 words of the new sentence should read "Therefore, and again", not "Therefore and again,".

Page 30, line 18; the 1st word should be "what", not "whit".

Page 30, line 23; the last word should be "with", not "whith".

Page 32, line 6; the 1st word should be "if", not "it".

Page 33, line 5; a comma should be inserted after "not", so that the last 4 words will read "do not, it must".

Page 35, line 6; the word in the middle of the line should be "monthly", not "montly".

Page 36, last line; strike out the word "on", after the word "catch".

Page 38, line 14; after the word "right", insert the word "to", so that it will read "right to sell".

Page 39, line 2 from bottom; the 1st word should be "is", not "are".

Page 43, line 18; the word after "who" should be "would", not "whould".

Page 45, line 17; the last words of the sentence should be "naturally varies a good deal", not "varies naturally a good deal".

Page 45, line 20; insert the word "the" before the word "rural".

Corrections to be made in the forms of Mr. Wilcox's article on "The Government of Great American Cities".

On the title page; "Detroit, Michigan U. S. A." should be changed to "New York City".

Page 57, line 23; instead of "per cent", the word should be "percentage".

Page 59, line 4; the 1st word should be "centrally", not "enterally".

Page 63, last line of paragraph 13; the 10th word should be "years", not "yeares".

Page 68, line 2 from bottom; the 2nd word should be "speaking", not "speeking".

Page 69; the dash (—) at the end of the 2nd line should be taken away and placed at the end of the 1st line, after the word "cities".

Page 78, line 6; the 4th and 5th words should be "doubtful whether", not "doubtful wheter".

Page 84, line 15; following the words "water mains" should be "a special tax", not "opecial tax".

Page 85, line 4 from the bottom; the last words should be "buildings, grounds", not "buildings grounds".

Page 87, line 17; the last word should be "laborer,", not "laborer.".

Page 89, line 16; instead of the words "the latest report", put "this report".

Page 91, line 8; the 4th and 5th words should be "that steps", not "thats teps".

Page 100, line 1 of second paragraph; the 6th and 7th words should be "legislative control", not "legisl ativecontrol".

Page 101, line 7; after the word "state" insert the word "of".

Page 101, line 11; the last 4 words should be "tunnel, gas and electric", not "tunnel gas and electric".

Page 101, line 3 from bottom; insert "and" before the words "has authority".

Page 104, line 19; instead of "three larger boroughs", put "three more populous boroughs".

Page 105, line 1; at the end of the line should be "in the less populous", not "in the small".

Page 107, line 11 and 12; the word "unanimous" should be divided "unan-imous", not "un-animous".

Page 107, line 12 and 13; strike out the words "the granting of a franchise".

Page 111, line 4 of last paragraph; the words should read "for navigation and the commerce", not "for the navigation and commerce".

Page 112, line 13; strike out the 1st word, "as".

Page 122, line 2; the 3rd word should be "conformation", not "confirmation".

Page 121, line 4 of 2nd paragraph; after the word "control", insert the word "of".

Page 126, line 7; the line should begin "including the speed of the boats", not "including the of the speed boats".

Page 126, line 28; the 3rd word from the end should be "apart", not "appart".

Page 127, line 22; the 6th word should be "taxpayer's", not "taxpayers".

Page 129, line 21—22; the word "elementary" should be divided "element-ary", not "elemen-tary".

Page 130, line 29; the 4th word should be "separate", not "seperate".

Page 130, line 30; the 4th word should be "Mayor", not "Mayer".

Page 133, line 8; the 3rd word should be "Department", not "Commission".

Page 134, line 7; the line should begin "ployees' work", not "ployees, work".

Page 135, headline; the words should be "Great American Cities", not "Grea Americant Cities".

Page 135, line 2 from bottom; in place of the words "street franchise utilities", put "street railway, gas and electric franchises',.

Page 136, line 11; the line should begin "taxation — churches", not "taxation, churches".

Page 136, line 22; the last words of the line should be "shrunk to a little more", not "shrunk into a little more".

Page 138, line 3 from the end of middle paragraph; the last words should be "are wells", not "all wells".

Page 140, line 17; the next to the last word should be "of", not "oft".

Page 142, Chicago, line 5; the 2nd word should be "general", not "genersl".

Page 144, line 17; the 4th word should be "throughout", not "troughout".

Page 144, line 20; at the end of the line should be "$ 1.00", not "1,00".

Page 146, the headline should be "Delos F. Wilcox", not „Delos J. Wilcox".

Page 146, line 20; the 4th and 5th words should be "however, although", not "however although".

Page 154, line 2; the 5th word should be "authorize", not "authorized".

Page 154, line 26; the 7th and 8th words should be "parks, which", not "parks which".

Page 154, line 30; the 3rd word should be "were", not "ware".

Page 155, line 12; the 3rd word should be "to", not "for".

Page 158, the headline should be "Delos F. Wilcox", not "Delos J. Wilcox".

Page 158, line 18; the 1st word should be "them", not "hem".

Page 158, line 32; the 5th word should be "to", not "te".

Page 163, line 4 from the bottom; words should be "subject to the approval", not „subject, to the approval".

Page 164, line 29; the 8th word should be "reduced", not "rcduced".

Page 166, line 4 from bottom; the 3rd word from the end should be "employed", not "emyloyed".

Page 169, line 19; the 6th word should be "estimated", not "extimated".

Page 170, line 1; the 8th word should be "under", not "udner".

Page 170, line 4 from bottom; the last word should be "ineffectual", not "inneffectual".

Page 174, line 5 from bottom; the 10th word should be "based", not "pased".

Page 178, line 9 from bottom; the sentence should begin "A citizens'", not "A citizens".

Page 181, line 8 from bottom; the line should end "removed,", not "removed".

Page 183, line 11; the 8th word should be "rights", not "rigths".

Page 183, line 13, it should be "$ 1.00", not "$ 1,00".

Page 183, line 14; the next to the last word should be "thereafter", not "there after".

Page 188, line 9 from bottom; words should be "pearls before", not "pearls be fore".

Page 188, line 25; the figures should be "$ 30,000,000", not "$ 30,0000,000".

Page 189, line 5; the 1st word should be "successful", not "succesful".

Page 196, line 24; the 9th word should be "forms", not "foums".

Page 197, line 9 from bottom; the 8th word should be "reform", not "referm".

Page 200, line 15 from bottom; the 4th word should be "real", not "raal".

Page 202, line 10; the 7th word should be "of", not "for".

Page 203, line 11 from bottom; the 1st word should be "Two" not "The". And the 5th word should be "together", not "altogether".

Page 204, line 6 from bottom; the line should end "Sheriff,", not "Sheriff".

Page 206, line 13; the 3rd word should be "public", not "puhlic".

Page 206, line 25; the 11th word should be "Citizens'", not "Citizens".

Page 207, line 10; the 4th word should be "committee", not "committed".

Page 206, line 28; the 3rd word should be "Christian", not "christian".

Page 214, line 15; the 8th word should be "maintenance", not "maintainance".

Page 216, line 3 from bottom; the last word should be "all", not "al".

Page 219, line 2 from bottom; the 5th word should be "nevertheless", not "nevevertheless".

Page 220, line 17; the figures should be "$ 0.55", not "$ 55".

Page 230, line 11 from bottom; the 3rd word should be "development", not "developement".

Page 232, line 15; the 1st word should be "schools", not "schoools".

Page 232, line 23; the 2nd word should be "Quincy", not "Luincy".

Page 233, line 12; the 1st word should be "Consumptives'", not "Consumptives,".

Page 233, line 3 from bottom; the 1st word should be "Sanitary", not "Sanitery".

Page 234, line 3; the 1st word should be "Soldiers'", not "Soldiers,".

Page 236, line 1; the 4th word should be "convenience", not "convinience".

Page 236, line 7; the last word should be "a", not "an".

Page 236, line 12 from bottom; the 1st word should be "paying", not payming".

Page 236, line 11 from bottom; the 3rd word should be "subway", not "subways".

Page 236, line 10 from bottom; the 2nd word should be "maintenance", not "maintence".

Page 243, line 4 (Baltimore); the 2nd word should be "square", not "equare".

Page 244, line 5; the last word should be "uselessly", not "uselessy".

Page 244, line 12; strike out the last word, "people".

Page 247, line 9; the 1st word should be "neighboring", not "neighbouring".

Page 248, line 11 from bottom; the 2nd word should be "departments", not "departmeuts".

Page 249, line 9; the 4th word should be "of", not "for".

Page 254, line 2—3; the word "established" should be divided "estab-lished", not "esta-blished".

Pages 254, line 6; the 7th word should be "Manufacturers'", not "Manufacturers,".

Page 256, line 10 from bottom; the 8th word should be "aside", not "asside".

Page 259, line 7; the 8th word should be "be" not "de".

Page 259, line 9 from the bottom; strike out the 6th word, "has", after "Johnson".

Page 267, line 2 of paragraph on "City's Finances"; the figures should be "$ 27,785,903", not "27,785,903".

Page 274, line 2 from bottom; 7th word should be "California", not "Colifornia".

Page 277, line 13 from bottom; the 7th word should be "measure", not "amendment".

Page 279, line 3; the 8th word should be "contain", not "contsin".

Page 282, last word of 1st paragraph; should be "inevitable", not "inevitible".

Page 283, line 5; the 5th word should be "administrator", not "administratur".

Page 283, line 13; the 2nd word should be "Public", not "Pnblic".

Page 283, line 14; the 4th word should be "public", not "puplic".

Page 285, (New Orleans) line 10; the 2nd word should be "valleys", not "vallays".

Page 287, line 6; the 8th word should be "brought", not "hrought".

Page 287, line 8; the 9th word should be "speaking", not "speeking".

Pages 287, line 9 from bottom; figures should be "1893", not "1896".

Page 288, line 5; the 6th word should be "city", not "City".

Uncorrected pages 289—299.

Page 290, line 24; the 1st word should be "committee", not "cemmittee".

Page 291, line 1; the 2nd word should be "remaining", not "remaning", the 11th word should be "and", not "end".

Page 291, line 18; the 10th word should be "sewage", not "sewerage".

Page 291, line 9 from bottom; the 9th word should be "Board", not "Bord".

Page 292, line 11 from bottom; should begin "nine-tenths per cent, or $ 2.90", not "mine-tenths per cent, or $ 2,90.

Page 293, line 4; the 3rd word from the end should be "unpaid", not "un-paid".

Page 293, line 9; the 4th word should be "financial", not "financials".

Page 294, line 2; should begin "in the", not "insthe".

Page 294, line 10 from bottom; the last word should be "though", not "tough".

Page 294, line 8 from bottom; the 3rd word should be "up-to-date", not "upto-date".

Page 194, line 2 from bottom; the last word should be "States", not "Stated".

Municipalities in England.

From

F. W. Hirst.

Introduction on English local government generally.

The history of local administration in England previous to the great Reform Bill of 1835 is tortuous and in some respects obscure, though through all its deviations and incongruities threads of continuity may be traced from Anglo Saxon if not from Roman times. The idea of local self-governing communities urban or rural was never wholly lost, being preserved in towns by charters and guilds, in the country districts by the parochial institutions fostered by the Roman Church. Under the centralising rule of the Norman Kings local institutions and local jurisdictions were enfeebled by the appointment of royal officers and judges, and the establishment of Justices of the Peace in the 14th century by Edward the Third placed the administration of the laws and the ultimate control of all rural life in the hands of landed proprietors who, though local residents, were nominated by the King. From a social point of view the institution of Justices of the Peace is perhaps the most important event in the history of the English nation. The towns however were considered as distinct communities more or less free according to circumstances from the jurisdiction of the County Justices, and in the fifteenth century nearly all the towns of England were held to possess (by grant or by implication) charters of incorporation conferring various customary privileges and rights of self government. From this time until the termination of the Stuart dynasty by the Revolution of 1688 the history of English local government so far as it can be disentangled from the particular circumstances of particular localities is part of the great struggle between parliament and the King, or between the law and the Crown. Already in the 14th century parliament had begun to receive petitions from boroughs and shires against administrative and judicial

grievances, and these petitions gradually took the modern form of public and private (or local) bills which become public and private (or local) Acts after they have passed both Houses of Parliament and received the King's assent. This activity of the House of Commons, though it certainly developed a new form of central control over local administration, was also highly favourable to local autonomy. But under the strong rule of the Tudors the progress of parliamentary authority was checked. The House of Commons lost much of its independent bearing, and allowed the sovereign to develop a new administrative power which soon threatened to sap the independence of the judges, to upset the rule of law, and to put an end to parliamentary control over public taxes, expenditure and administration. The privy council was reorganised, administrative orders and regulations unauthorised by statute were issued to justices of the peace. A judical committee called the Star Chamber was formed for the purpose of hearing cases of administrative law, and it seemed quite possible that the whole stream of English life and government might be turned into a continental channel. Fortunately (as we think) the Stuart Kings were unsuccessful in their attempts to carry on the Tudor system. Though the defeat of Charles in the Civil War was not quite final, the expulsion of James put an end (for a time) to the struggle between King and Parliament, established the control of the House of Commons over public expenditure, and fortified the rule of law by the impregnable rampart of an absolutely independent judiciary. The curious thing is that for nearly a century and a half no reforms were introduced into the system of local government. So far as legislation was concerned the edifice of local government in England continued to rest until 1834 upon two statutes — the Act of Edward the Third providing for Justices of the Peace & the Act of Elizabeth providing for a poor rate. The first conferred an almost absolute dictatorship of rural life upon the landlord class, who were at once administrators & judges. The second supplied the machinery for defraying the expenses of the poor laws by means of a poor rate. The Act of Elizabeth still remains on the Statute books, and is the basis of the English law of rates, by means of which most of the revenue required in town and country for local purposes is raised to this day. The necessity for a landed qualification for the office of a County Justice was only repealed last year, and the administration of rural government was only withdrawn

from Quarter Sessions in 1888. It will be interesting to see whether the new attack (by land taxers) upon the principles of a rating system established in the reign of Elizabeth will prove successful. If so it will probably take the form of a proposal to rate land and houses separately and to throw the land rate upon the owner of the land while the house rate continues to be paid by the occupier of the house.

No doubt the long era of legislative indifference to the needs of localities lasting from 1688 to 1834 is to be explained by the continued predominance of the territorial oligarchy in parliament, and this again was mainly due to the permanent results of the Tudor and Stuart policy, deliberately adopted, of perpetuating and extending the system of rotten boroughs. Political and municipal corruption went hand in hand. It was the policy of the Crown to put „a select body" as it was called in control of a town with the double object of stifling local autonomy and of restricting the franchise to the so called „freemen", who alone was allowed to vote. It was impossible for an unreformed parliament to reform local government. Consequently with the enormous growth of manufactures and trade from 1750 onwards new towns and suburbs grew up whose only government was the antiquated rule of the lords of the manor or the primitive organisation of parish vestries.

At last in 1832 the Reform Bill was carried, and the Government of England passed into the hands of the middle classes under the fairly capable and sympathetic leadership of a Whig Aristocracy. The first tasks of the new parliament were the reform of the poor laws and the reform of municipal corporations. The first was successfully carried in 1834, the second in 1835. The Poor Law Amendment of 1834 and the Municipal Corporations Act of 1835 have stood the test of time and criticism, and though the former has already received substantial modifications and may require to be completely recast in the near future no one doubts that it represented a great advance of statemanship. It was the first large and successful application to the most difficult of social problems of a system combining a popular elected local body with a central authority composed of permanent officials controlled by parliament. The reform of Municipal Corporations has proved satisfactory in all its main features and the Municipal Code of 1882 only differs in comparatively trifling details from the original measure. Since 1834—5

the volume of local government law has swollen enormously. For the next forty years parliament was largely occupied with sanitary reform, with the improvement of highways and with half-hearted attempts to give London a decent administration. At first the ad hoc principle adopted for the poor law was freely applied to other branches of local government. Highway Boards and Health Boards and School Boards were established. But in course of time the inconvenience of multiplying local authorities was made obvious. The complexity of areas became intolerable. And eventually the rural and urban sanitary authorities, to whom the sanitation of non-municipal areas was entrusted by the great Public Health Act of 1875, were transformed into urban and rural district councils by what is popularly known as the Parish Councils Act of 1894. Six years previously the administrative duties exercised by the County Justices had been transferred to popularly elected County Councils and eight years later the functions of School Boards were handed over to County Councils and Urban Authorities. By the two Acts of 1888 and 1894 a great simplification was effected both in local areas and local authorities. The Local Government map of England now takes account of parishes, rural and urban districts, counties, municipal boroughs, and poor law unions. And with the exception of poor law unions, which were formed without reference to other jurisdictions, these areas no longer overlap.

Thanks to the legislation of 1894 the poor law guardians of rural unions are identical with the district councillors, and doubtless when the next revision of the poor laws is undertaken the administration of poor relief in towns will be transferred to the municipal authority, unless indeed this most ancient of local burdens should be recognised as a purely national obligation.

But a bird's view of the English system of local government would be incomplete if the central authorities were left out of the picture. We have noticed how in Tudor and Stuart times a serious attempt was made by the Crown to establish a central control and direction of local affairs free from parliament and the courts of law. Administrative orders were issued from time to time by the Privy Council to Justices of the Peace, and the Star Chamber was elected as a court of administrative law. But this system was broken down by the Civil War, and when Cromwell's military dic-

tatorship came to an end all attempts to guide and systematise local government were abandoned. Apart from the appointment of Justices of the Peace, the only form of central control which existed in the eighteenth century was Private Bill Legislation. An enormous number of private or local Acts were passed authorising the enclosure of public lands or schemes of drainage and other public works, and setting up a bewildering series of Commissioners appointed or elected in every imaginable way. At the beginning of the nineteenth century administrative chaos and confusion reigned alike in town and country. The poor laws had broken down, the police forces were generally incompetent and inadequate, the old boroughs were mismanaged by corrupt corporations, and the newly grown towns had no coherence at all, the functions of local administration being parcelled out among Parish vestries, paving boards, lighting boards drainage commissioners and so on. The only uniformity that existed was of a negative or potential kind depending upon the known right of every citizen to question the acts of any public body or magistrate before an independent court of law. The collapse of this system (or rather chaos) was caused by the double stress of the French War and of the industrial revolution. The one broke down the administration of the poor laws by the overwhelming mass of pauperism which it produced, and the other caused such a growth of urban populations in places where no suitable apparatus of government existed that large and sweeping reforms became inevitable.

These reforms began with Sir Robert Peel's Metropolitan Police Act of 1829, by which a new London police force was constituted and placed under the Home Secretary, so that the Home Office became an important organ of Local Government. The control of the police of the Metropolis is however a quite exceptional matter, being regarded as a national rather than a local concern; otherwise it would never have been handed over to the direct management of a Government department even though that department is under a Minister responsible to Parliament. The exceptional character of the case is proved by the fact that no attempt was made to extend the principle. Outside London the police forces are managed and controlled by borough and county councils, and are only inspected by the Home Office whose certificate of efficiency has been made necessary to the earning of a Treasury Grant. Three

years after the London Police Act came the great Reform Bill. For more than thirty years Bentham and his disciples had been theorising on the improvements of law and government. And now at last their theories became projects and began to ripen into legislation. The Benthamic scheme of local government consisted of local „ad hoc" bodies elected on a democratic suffrage, their size and area being determined solely by administrative convenience without reference to historical considerations. Over them all there would be a central department to guide inspect and inform. These ideas were largely adopted by Parliament in the Poor Law Amendment Act of 1834. Under this statute Poor Law Unions were formed, and an „ad hoc" Board, called Poor Law Guardians, was elected to administer the poor laws in each Union. A central Board of Poor Law Commissioners with large powers of control over the local guardians was also established. At the same time a system of auditing poor law accounts was introduced, and the auditors after being at first local officers were subsequently transferred to the central authority.

Fourteen years later, by the Public Health Act of 1848, the beginning was made of a sanitary code, and a General Board of Health after the pattern of the Poor Law Board was created for a provisional term of five years. The powers of the central body in this case were less than those of the poor law commissioners. At first there was no financial check; for the Audit was left in the hands of the local authority, but this was remedied by the Acts of 1875, except as regards the Sanitary accounts of municipal boroughs.

A considerable supervirsory control was exercised by the Board of Health through its inspectors, and its efforts were remarkably successful considering what small powers of compulsion it possessed. Much opposition was however aroused by the advocates of complete local authority and a bill inspired by Chadwicke for extending a similar control to London was defeated.

The Board of Health was dissolved in 1858, and by the Local Government Act of that year its powers of superintendence and control were distributed between the Home Office and a subordinate branch of the Privy Council.

As the sphere of local government and the intensity of local activity steadily increased the need for a single central authority to

collect and distribute information as well as to superintentend and control the local bodies became more and more evident. In Mill's famous essays on Liberty (1859) and Representative Government (1861) which for a long time served as the philosophic basis of English Reformers it is laid down that there should be „a central superintendence, forming a branch of the general government" It would have a right to know all that is done locally and its special duty should be that of making the knowledge acquired in one place available for others. Mill argued that a central Department has or ought to have many advantages over a local body. It ought to have a more enlightened head and more intelligent officers; but then, as he also points out, the local body is likely to know its own business better and to be keener in administration. He might have added that local authorities except the very large ones are free from the paralysis of routine and red tape. The stereotyped answers of Government officials — the consequences of habit or convenience — indicate the characteristic evils of bureaucratic government. Mill's conclusion may be given in his own words: — „the authority which is most conversant with principles should be supreme over principles while that which is most competent in details should have details left to it. The principal business of the central authority should be to give instructions, of the local authority to apply them. Power may be localised, but knowledge to be most useful must be centralised".

There is no doubt that Mill's balanced and persuasive reasoning went far to justify and confirm that mixture of local antonomy with central superintendence which had been growing up in a piece-meal and haphazard fashion from 1834 onwards. If the Poor Law and Public Health Boards were the offspring of Bentham the Local Government Board was the child of Mill, and the same may be said of the Boards of Education and Agriculture. The Board of Agriculture exists mainly for the purposing of collecting and diffusing intelligence about the art and science of Agriculture. It is also a Board of Health for domestic animals. The Board of Education, it has been justly remarked, had some powers (e. g. that of dissolving a recalcitrant School Board and of appointing another in its place) which could only be justified on Mill's principles by treating education as in the main a national rather than a local concern [1].

[1] See sections 6, 63, 66 of the Education Act of 1870.

A short survey of the functions and construction of the Local Government Board will complete this prelimary sketch and assist our subsequent study of Municipal Government in England. The Local Government Board was created in 1871 to take over two great departments of administration — the superintendence of the poor law and sanitary authorities. It is a Board in name only; for although the President (always a Minister and member of the Cabinet) is supposed to be assisted by certain colleagues also member of the Government (the Lord President of the Council, the Lord Privy Seal, the Home Secretary and the Chancellor of the Exchequer) the Board as a matter of fact never sits. The President is supreme and his decisions are the decisions of the Board. He is answerable to the Cabinet and the House of Commons. He is assisted by the Parliamentary Secretary, a subordinate minister, who also sits in Parliament and assists his chief in answering questions and in conducting through parliament bills relating to local government. The Local Government Board is a large department including about 350 clerks and a large number of inspectors and district auditors, who live in the districts committed to their charge. At the head of the permanent executive are the Secretary, five assistant secretaries and a legal adviser. Among the inspectors are Poor Law Inspectors, medical inspectors and engineering inspectors. The task of the District Auditors (about fifty in all) is to audit the accounts of all the local authorities in England other than the municipal Councils, which retain their original antonomy except as regards their new functions in the sphere of local education. Professor Redlich has pointed out that relation which exists between the Local Government Board and the local authorities in England is quite different from that between the central and local organisations on the continent. The Local Government Board seldom speaks in imperatives. It has little power of initiative or direction[1]. The Board collects statistics of local government work and publishes them for the benefit and information of the public as well as for its own use. As Auditor of local accounts it can check illegal expenditure. Through its Inspectors it can exercise considerable influence over special branches

[1] Perhaps the strongest example of its powers is section 299 of the Public Health Act 1875, a provision for dealing with a defaulting sanitary authority.

of local administration. It has also a power of regulation by order exercisable under particular Statutes and within the limits prescribed by those Statutes. Thus the Poor Law Orders of the Local Government Board fill an enormous volume and are practically equivalent to so much supplementary legislation. If however an Order can be shown to be ultra vires it will be anulled by the Courts of Law.

Besides the Board's power of issuing Orders and Regulations its confirmation or sanction is required for bye laws under the Public Health Acts and also in many cases for local loans. Under the Provisional Order system it relieves parliamentary committees of a good deal of work in connection with Private Bill Legislation, and under certain Acts of Parliament such as the Local Government Act of 1894, which created Parish and District Councils the Local Government Board's has supervised and directed the readjustment and simplification of areas. But „the general power of issuing administrative commands and compelling obedience, which belongs to the superior officials of a continental bureau, is quite unknown in England. The Local Government Board has no right even to compel a local authority to carry out the law or to refrain from breaking it, and what power the Board has is usually to be exercised through the medium of the Courts, e. g. by issuing a writ of mandamus, or obtaining an injunction in the High Court. It can only venture to use administrative force in exceptional cases defined by statute, and under forms duly authorised by law. Iuspection, taken in the widest sense, so as to include inquiry as well as supervision and control, is the ordinary function of the Local Government Board; and it is under the form of inspection that the administrative interference of the central authority in the province of local government usually manifests itself".[1]

The General Inspectors of the Board report annually on the Poor Law and sanitary administration; they have power to attend meetings of the Boards of Guardians and district councils and they hold local enquiries, especially in cases where the sanitary condition of a locality is unsatisfactory.

Besides its quasi legislative powers the Local Government Board also enjoys in certain well defined cases a quasi judicial authority. Thus local poor law authorities may submit questions

[1] Redlich and Hirst's Local Government in England, (1903) vol. II, p. 247.

arising between them as to the settlement, removal and chargeability of paupers to the Local Government Board, and in that case the Board's order „shall be in all Courts final and conclusive".[1] Again a local authority whose expenses are surcharged or disallowed by a district auditor may appeal „on the merits" to the Local Government Board[2] which in such case may (and usually does) temper justice with mercy. Aggrieved ratepayers may also appeal to the Board against the allowance by its inspector of items which they think should have been disallowed. In a considerable number of cases arising under the public health acts this quasi judicial action of the Local Government Board may be invoked. The Board acts rather as an arbitrator than as a judge. Its decision is more practical than legal and its final „order" is rather in the nature of an award than of a judgment.

From the above it will be seen that the Local Government Board has less do with borough councils than with other local authorities, its superintendence over municipal concerns being confined to the sphere of public health.

Municipal Government in England.

Next to Boards of Guardians, which are concerned with the administration of the Poor Laws and whose reformed constitution dates from the year 1834, the Councils of municipal Boroughs are the oldest of the reformed local authorities. Their constitution dating from 1835 bears marks of a period when the legislature had not yet accustomed itself to the thought of an absolutely unmixed local democracy. Nevertheless it is worthy of remark that, while the aldermanic system certainly tends to prevent the rapid reflection by the council of the prevailing local moods, the Municipal Council has more freedom and independence than any other authority. While the accounts of every other local authority[3] are subjected to the independent scrutiny of a government auditor the English municipality is exempt from this wholesome restraint, its expenditure as local education authority under a recent Act being the only exception.

---

[1] Poor Law Amendment Act 1851 section 12.

[2] See Poor Law Amendment Act 1848. section 4.

[3] Except the Corporation of the City of London.

Municipal Councils may also in pursuance of an old common law right confirmed by the Municipal Corporations Act of 1835 „make such bye laws as to them seem meet for the good rule and government of the borough", and these bye laws (unlike public health bye laws) are not subject to confirmation by the Local Government Board, but are valid unless that are disallowed by the Privy Council (in this case the Home Secretary) within forty days after a copy sealed with the corporate seal has been sent to a Secretary of State. The principal check upon this quasi-legislative power lies in the Courts of Law which may at any time refuse to enforce bye laws on the ground that they are unreasonable illegal or ultra vires. Probably the reason why the first reformed parliament was so generous in the trust it reposed in Municipal Corporations was its confidence in the law. It knew that the whole sphere of municipal administration lay under precisely the same legal control as the acts of individuals. Any person aggrieved by a municipal corporation or any other local authority had then and has now his remedy before the ordinary courts of law. There is no droit administratif in England, and the want of it has had a most wholesome effect upon the proceedings of the local authorities, their officials and servants. Moreover the magistrates and judges seem to take a peculiar pleasure in castigating the excesses and indiscretions of local authorities. Before the year 1835 no general legislation existed relating to the form and constitution of an English municipality. By the Municipal Corporations Act of that year every considerable municipal borough with the one great exception of the City of London was brought into conformity with one general constitution and regulated by one general code[1]. „At a single blow all the old charters and grants were annulled, in so far at least as they conflicted with the new municipal code. A long series of amending and supplementing enactments followed, and these again were consolidated and superseded by the Act of 1882, a true codex municipalis. Since that time some small amendments have been made; but the Act of 1882 remains

[1] The Commissioners appointed in 1833 made enquiries in 285 places but found that in 35 of these the municipal functions supposed to exist were unworthy of serious consideration. Of the 246 corporations which really possessed municipal powers only 178 were scheduled and placed under the Municipal Corporations Act of 1835. The remaining 68 were left alone — 67 because they were too small, London because it was too powerful.

the principal source of the general municipal law which binds English municipalities and distinguishes them in some respects from other forms of local organisation[1]!

In the following brief description of the constitution of English municipalities we are therefore mainly concerned in summarising and explaining the provisions of the Municipal Corporations Act of 1882. When we proceed to inquire into their field of activity (Wirkungskreise) we have to turn to the Public Health Acts and many other statutes, including in the case of particular boroughs a large mass of private bill legislation and provisional orders.

A municipal borough is the territory of a municipal corporation. Its boundaries are of ancient origin, based rather upon history than convenience save where they have been fixed or altered in modern times by charter, by private bill legislation or by a provisional order of the Local Government Board. The locus classicus for the delimitation and extension of urban areas is still the Report of the Municipal Boundary Commissioners issued in 1837, where the governing considerations that should apply to this difficult problem are admirably laid down[2].

Such being a municipal borough what is a Municipal Corporation? The answer is to be found in the definition contained in section 7 of the Act of 1882; „A municipal corporation is the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough." The official name or style of the body corporate is declared in the next section as „the Mayor Aldermen and Burgesses of the borough of —". A burgess is a resident of the borough or city who has been duly enrolled as a burgess. He is a member of the public corporation into which the community has been transformed by the grant of a charter. Practically all ratepayers (i. e. all occupiers of rateable property within the borough) are burgesses. But they must

[1] Redlich and Hirst loc. cit. vol. 1 p. 220 For the preceding state of things see vol. 1 p. 111 sqq; of Merewether and Stephens History of Boroughs (1833) and the Report (1835) of the Royal Commission which was appointed in 1833 to inquire into the Municipal Corporations of England and Wales.

[2] A special chapter on Municipal Extension including later legislation and procedure with regard to the alteration of boundaries of English local authorities will be found in Redlich and Hirst Vol. I pp. 228—244, where the principles governing the subject are examined.

reside (i. e. sleep) not more than seven miles from the municipal boundary. Single women may vote at municipal elections on the same terms as men. But married women are disqualified. The municipal council (often but incorrectly referred to as „the Corporation") consists of a Mayor Aldermen and Councillors. No woman, clergyman, or minister, and no person who contracts with the council may be a municipal councillor. Otherwise all burgesses are eligible for election as municipal councillors. In fact the qualification for councillor is in one way less stringent than the qualification for burgess; for a councillor need not keep to the seven mile radius. It is enough if he resides within 15 miles of the borough boundary.

The Council is the sole representative and organ of the burgesses. In the wordsof the Municipal Corporations Act of 1882 section 10 „the municipal corporations of a borough shall be capable of acting by the council of the borough, and the council shall exercise all powers vested in the corporation by this Act or otherwise." The number of members of a municipal council vary more or less in accordance with the size of the borough. The only general rule regulating the size of a couuncil consists in a provision that the number of aldermen must be one third of the number of Councillors. In the case of the larger boroughs that are divided into wards it is further provided that the number of councillors assigned to each ward shall be a number divisible by three. In fixing that number regard must be had „as well to the number of persons rated in the ward as to the aggregate rating of the ward" [1]. This is almost the only concession made by modern English legislation to the view that in the sphere of local government a greater voting power should attack to large ratepayers than to small ones. Even this is indirect and only applies to boroughs that are divided into wards.

The elections of Councillors are held by ballot on November 1st in each year. Candidates are nominated on a form supplied by the Town Clerk. A councillor's term of office is for three years, and one third of the whole number retire every year. The smallest existing town councils consist of 3 aldermen and 9 councillors, while the largest (Liverpool) has 30 Aldermen and 90 councillors.

Aldermen are „fit persons elected by the council" (not by the Councillors) and their number, as we have already seen, must be

[1] M.C.A. 1882 section 30.

one third the number of the Councillors. The qualification for an alderman is the same as the qualification for a councillor, and any councillor may be elected alderman, but if he be so elected and accept the office of alderman he vacates the office of councillor and there is a bye-election. An Alderman enjoys two advantages. He avoids the trouble and expense of a contested election, and his term of office is six years — twice that of a councillor. The institution of an aldermanic bench has been much criticised in England as a serious and unwarrantable limitation upon the principle of democratic self government; but on the whole its advantages are held to more than compensate for its disadvantages. In the first place it favours continuity of policy by providing a greater continuity of personnel. In the second place it often enables a council to secure the services of a man of ability and experience who may like the aldermanic dignity but would not care to face a contested election. But as a matter of fact in most boroughs aldermen are generally chosen from councillors or ex-councillors, the office of councillor being regarded as a sort of apprenticeship to the aldermanic dignity. Sometimes indeed there are complaints that the aldermen are apt to be worn out veterans, whose days of usefulness are over. At other times snobbery plays its part, and an outsider is elected an alderman or Mayor solely because he has a title or social distinction. But on the whole, as I have said, with one exception, which will presently appear, the institution of alderman — a sort of indirect second chamber sitting with the directly elected chamber — has given satisfaction. There is no serious movement for its abolition. On the contrary the institution was adopted by the legislature half a century later when the county councils were established in 1888. But in so doing one serious blot upon the municipal plan was removed. To explain this we must first set forth the mode of electing Aldermen in boroughs.

The ordinary day for electing councillors being November 1st the Mayor and Aldermen are elected eight days later, i. e. ordinarily at a meeting of the council on November 9th. After electing the Mayor the Council proceeds to elect new aldermen. The aldermen do not retire simultaneously every sixth year. It is provided that one half of the whole number shall go out of office every third year, another device to favour continuity of policy and personnel. But this principle is carried to an absurd extreme in a further provision

that although the outgoing aldermen may not vote the half who remain in office may. Each councillor and each non-retiring alderman has as many votes as there are aldermanic seats to be filled. „The result is that when parties are pretty evenly divided the party in possession, with the help of its surviving aldermen, can often obtain a fresh lease of power, although the elections have placed it in a minority as regards elected councillors[1].“ In short a policy which is condemned by the burgesses may be continued in defiance of their expressed wishes. In the interesting evidence which he gave before the Royal Commission on the Amalgamation of London Mr. Harcourt Clare then Town Clerk of Liverpool gave the following local illustration: —

„Suppose that in Liverpool, where we have 16 wards, there happened to be 27 Councillors elected representing one party, and 21 representing the other party. If the 21 have, to start with, 8 Aldermen to add on to their number it makes them 29. Consequently when it comes to electing the 8 Aldermen in the place of the 8 retiring the 29 can just re-elect 8 of their own political party, and so get a working majority in the Council of a different complexion to the majority returned by the ratepayers[2].“

It is generally agreed that aldermen ought not to vote for aldermen, and this view has been given effect to in the County Council Act of 1888 so far as County aldermen are concerned. This is the change I referred to in saying that the Aldermanic system had been borrowed with an important modification by the legislature in setting up County Councils.

The whole business of municipal elections is conducted by the Council and paid for out of the Common Fund. The burgesses elect the councillors, and the councillors with the non-retiring aldermen elect the Mayor and the new aldermen. All these elections are absolutely free and independent. Neither the Crown nor the Ministry nor the Local Government Board has power to interfere with the elections, and since the passing of the Act of 1835 no attempt at interference is recorded. If a disqualified person is elected his election can be set aside by an appeal to the Courts of law. The old common law writs of certiorari, mandamus and

[1] Redlich and Hirst, vol. 1 p. 256.

[2] See Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on the amalgamation of the City and County of London (c. 7493—1) p. 318. The Town Clerk of Nottingham agreed with Mr. Clare; see p. 296 of the same volume and see later on heeds.

quo warranto can still be employed against a Corporation or its officials. But these and other legal remedies against local authorities are equally open to the Minister and the private citizen. The only advantage of the central government over the individual citizen in this respect is that, whereas an action by the latter against a local authority must be instituted within 6 months of the Act complained of, no time limit is set to proceedings instituted by a Government Department.

Except as regards their mode of election and the length of their terms of office there is no difference between councillors and aldermen. Their rights and legal powers are equal and identical. They sit together on councils and committees. The only duty which falls upon an alderman and not upon a councillor is at municipal elections in towns divided into wards, where the returning officer for a ward must be an alderman assigned for that purpose by the Council. An illustration of the complete equality of aldermen and Councillors may be found in the fact that either an alderman or a councillor may be appointed by the Mayor to act as Deputy Mayor in his absence. A Deputy Mayor however is not an ex-officio magistrate, and he may not take the chair at a meeting of the Council unless appointed by the meeting.

The English Mayor cannot be compared in power or importance with the German Burgomaster or with the Mayor of an American town. He is an ex officio justice of the peace, and takes precedence as chairman on the borough bench, though not over a stipendiary magistrate. He also takes precedence at all social and public functions within the borough during his year of office. He has to do a good deal of entertaining, and in large towns he not infrequently receives a salary under section 15 (4) of the Municipal Corporations Act 1882 whereby „he may receive such remuneration as the council think reasonable." As Chairman of the Council and ex officio member of all the committees the Mayor might wield considerable influence over municipal policy and administration. But his time is so much occupied with official routine, social functions, and magisterial duties that he seldom occupies the important and almost dictatorial position which Mr. Chamberlain assumed during his Mayoralty at Birmingham. As a general rule in large towns the Mayor takes little part in the administrative work of the Council. At Nottingham for example, in the words of the Town clerk

Sir Samuel Johnson, „the Mayor is ex officio a member of every committee and now and then he attends a committee; if he thinks the matter of any importance, and he would like to be there, he attends; but he is occupied so much with the ab extra duties of his office, with the amenities of the office — every morning at ten o'clock for a couple of hours receiving and hearing what people have to say and so forth. They come to him to talk about everything especially for subscriptions, and that sort of thing, and the Mayor of the town seems to be a sort of repository for everybody's grievances."

His evenings, it is added, are almost occupied in presiding over non-political gatherings. In Scotland it is the custom for the Mayor (whatever his political complexion) to be asked to take the chair at important political meetings; but this is rarely the case in England.

The Town Clerk.

From the members of the Council who are unpaid (save for the occasional salary voted to the Mayor) it is natural to proceed to its paid officers and servants, — the executive staff which is appointed by the Council and carries out the policy laid down by the Council and its committees. Only three statutory officees are named in the municipal code whom a municipal council is bound by law to appoint. These are the Town Clerk, the Treasurer and the Chief Constable. The Town Clerk is a most important institution, and it is necessary to realise his position in order to understand the organisation and working of an English municipality. Section 17 of the Municipal Code runs as follows: —

1. The council shall from time to time appoint a fit person, not a member of the council, to be town clerk of the borough [1].

2. The Town Clerk shall hold office during the pleasure of the Council [2].

---

[1] The appointment should always be ratified under the corporate seal. So many important duties have at times to be performed by the town clerk on behalf of the corporation that this precaution is necessary.

[2] A resolution of the council rescinding the appointment is sufficient. Reg. v. Thomas 8 A. and E. 183.

3. He shall have the charge and custody of, and be responsible for, the charters, deeds, records, and documents of the borough, and they shall be kept as the council direct.

4. A vacancy in the office shall be filled within twenty one days, after its occurence.

5. In case of the illness or absence of the town clerk, the council may appoint a deputy town clerk, to hold office during their pleasure.

6. All things required or authorised by law to be done by or to the town clerk may be done by or to the deputy town clerk[1].

Before Municipal Government was reformed by the Act of 1835 the Town Clerkship was in many boroughs a freehold office tenable for life with considerable fees and perquisites attached. The Municipal Reform Bill made the appointment of a town clerk optional, but the Tories strongly opposed this, and to satisfy them an amendment making it obligatory was accepted by the Whig Ministry. In the statutory provisions above quoted (which follow the original Act) the Town Clerk is evidently regarded mainly as a legal adviser and keeper of documents; but in actual practice he is invariably regarded as chief of the staff, and in nearly all large boroughs his duties on appointment are defined in writing, because the greater part of the work he is expected to do is neither stated nor defined by Act of Parliament. In many towns the duties of the Town Clerk are set forth in Standing Orders. The actual influence of a Town Clerk over the administration and police of the Corporation depends first upon his own ability, act, initiative and secondly, upon the vigour and determination of the municipal council. He has no legal or constitutional authority of any kind. He usually attends all metings of the Council as well as of important committees, but merely to inform and if called upon to advise. He cannot of course vote either in the Council or on a committee; and though he is usually allowed ‚the right of audience' he seldom exercises it unless called upon. It is natural and proper as well as to his interest that he

[1] The effect of sections 58 and 65 of the Act of 1835 is preserved in this clause. In nearly all large boroughs the duties of the town clerk are defined in writing, because work is thrown upon him other than that defined by statute. Subject to the provisions of this Act the ordinary law of master and servant would apply to all officers appointed by a town council.

should not identify himself with any political party. His opinions should be independent, and when they are overruled it is his duty to help to carry out loyally and to the best of his ability whatever policy is resolved upon by the council.

In large towns he has a deputy clerk and several assistant clerks who relieve him of the work of attending committees except when a meeting is of special importance. In these cases, though he tries to watch over the whole administration and keeps in touch with the Chairmen of Committees, he often has to give up much of his time to the personal superintendence of the legal work. This falls into two parts — legislation and litigation. Large boroughs frequently ask for special powers to do things for which they have no authority under General Acts. To obtain these powers they have to proceed either by Private Bill Legislation or by Provisional Order. The promotion of private bills or provisional orders is costly and responsible work, and it devolves upon the Town Clerk, acting with and under the authority of the Parliamentary Committee of the Town Council. Similarly the Town Clerk has to direct on behalf of the corporation all criminal and civil proceedings in which it may be involved. The briefs for counsel are prepared in his office and under his supervision. Although there is no statutory qualification it is obvious that a town clerk should have had a good legal training, and in fact he is generally a solicitor by profession, though sometimes also a barrister. In small towns the Town Clerk is often allowed to supplement his salary by private practice as a solicitor. His term of office as we have seen is during the pleasure of the Council, but so long as he is honest and fairly competent he may usually regard his appointment as for life.

We may conclude with a description of the Town Clerk of a great city drawn by the Town Clerk of Liverpool in his evidence before the Royal Commission of 1894 on the Amalgamation of the City and County of London: — „It is an extremely good thing for the Corporation's service to have one man at the head of everything who should have a sort of general supervision and control of the whole of the business of the Corporation. The result is that when the head of one department, say the engineer, comes with some scheme in connection with engineering and confers with you, you may be able to point out to him that in some way or other he is affecting another matter which is in another department, which did

not occur to him probably at the time, and so on. And then there is the question of the general policy of doing this, that, and the other, and when it shall be done, and the Town Clerk practically in that way forms a sort of nucleus, to which all the other officials come, whenever they want any advice or assistance. Then, in addition to that, the chairmen of committees confer with me on matters of any importance before the committees meet, and we discuss the subjects together, and decide how the thing should be done, and what ought to be done. Then the result of it is, that when matters come before the committee, the chairmen and officials are usually of one mind as to what is the right course to pursue with regard to any particular matter; and in that way you get I think, a very good administration, because you do not have the chairman coming in unexpectedly on a matter of which he knows little or nothing, and taking a different view to that of the officials who are advising the committee." [1]

The Committee System.

The remarks by Mr. Clare upon the relation of the Town Clerk to the Committees bring me in natural order to speak of the Committee system which is the key to Municipal Administration in England. Starting with an account of the Committee system we shall be able to unfold the whole internal organisation and working of municipal government in England. The system has grown up quite naturally with the growth of municipal work and with the steady increase of powers and duties imposed upon municipal Corporations by Parliament. Under the Municipal Corporations Act of 1835 a town council was only obliged to appoint one committee, namely the Watch Committee for the purpose of establishing and maintaining a police force within the borough. In many places — so little was the committee system required or understood — the town council appointed the whole of its members to the Watch Committee; but this was made impossible by the Municipal Corporations Act of 1882 wich provides by section 190: „the council shall from time to time appoint for such time as they think fit a sufficient number not

[1] Other leading officers are the Treasurer and Chief constable (both appointed under the Municipal Corporations Act) the Surveyor, the Accountant and the Medical Officer of Health.

exceeding one third of their own body, who with the mayor shall be the Watch Committee." Until 1902 the Watch Committee remained the only statutory committee, i. e. the only committee which a borough council was compelled by law to appoint. And in 1888 small borough councils were relieved of this duty; for by the County Councils Act of that year in the case of boroughs of less than 10 000 inhabitants the powers of the Watch Committee were transferred to the County Council. But in the year 1902 School Boards were abolished and the local control of public elementary education in municipal boroughs of more than 10 000 inhabitants was transferred to the town council and to a new „Education Committee". The constitution of this education committee under section 17 of the Education Act 1902 is somewhat novel because it gives (though rather in appearance than reality) a slight control to a central authority, the Board of Education. The Education Committee is to be appointed in accordance with a scheme made by the Council and approved by the Board of Education. But the Act provides that at least a majority of the Committee must be members of the Council.

So much for the Statutory Committees. All the other committees are appointed by the council with unrestricted authority as to their purpose or number under section 22 (2) of the Municipal Corporations Act of 1882, which runs as follows: —

„The council may from time to time appoint out of their own number such and so many Committees, either of a general or special nature, and consisting of such number of persons as they think fit, for any purposes which in the opinion of the Council, would be better regulated and managed by means of such committees; but the acts of every such Committee shall be submitted to the Council for their approval."

The above provision that the acts of a Committee must be approved by the Council is only an appplication to municipal Government of the legal maxim delegatus non potest delegare. Nevertheless, as the acts of a committee need only be confirmed by the Council, a council is abole to devolve all the ordinary work of administration on committees while reserving to itself a final voice aud control. In large towns the Committees frequently appoint sub-committees, whose work again is subject to the review and control of the Committee [1]. It may be observed that small councils

[1] The law of the subject is illustrated in the case of Cook. v. Ward L.C.P.D. 255. The decision in this case was appealed against but was upheld in the superior court.

the principal source of the general municipal law which binds English municipalities and distinguishes them in some respects from other forms of local organisation [1]!

In the following brief description of the constitution of English municipalities we are therefore mainly concerned in summarising and explaining the provisions of the Municipal Corporations Act of 1882. When we proceed to inquire into their field of activity (Wirkungskreise) we have to turn to the Public Health Acts and many other statutes, including in the case of particular boroughs a large mass of private bill legislation and provisional orders.

A municipal borough is the territory of a municipal corporation. Its boundaries are of ancient origin, based rather upon history than convenience save where they have been fixed or altered in modern times by charter, by private bill legislation or by a provisional order of the Local Government Board. The locus classicus for the delimitation and extension of urban areas is still the Report of the Municipal Boundary Commissioners issued in 1837, where the governing considerations that should apply to this difficult problem are admirably laid down [2].

Such being a municipal borough what is a Municipal Corporation? The answer is to be found in the definition contained in section 7 of the Act of 1882; „A municipal corporation is the body corporate constituted by the incorporation of the inhabitants of a borough." The official name or style of the body corporate is declared in the next section as „the Mayor Aldermen and Burgesses of the borough of —". A burgess is a resident of the borough or city who has been duly enrolled as a burgess. He is a member of the public corporation into which the community has been transformed by the grant of a charter. Practically all ratepayers (i. e. all occupiers of rateable property within the borough) are burgesses. But they must

[1] Redlich and Hirst loc. cit. vol. 1 p. 220 For the preceding state of things see vol. 1 p. 111 sqq; of Merewether and Stephens History of Boroughs (1833) and the Report (1835) of the Royal Commission which was appointed in 1833 to inquire into the Municipal Corporations of England and Wales.

[2] A special chapter on Municipal Extension including later legislation and procedure with regard to the alteration of boundaries of English local authorities will be found in Redlich and Hirst Vol. I pp. 228—244, where the principles governing the subject are examined.

reside (i. e. sleep) not more than seven miles from the municipal boundary. Single women may vote at municipal elections on the same terms as men. But married women are disqualified. The municipal council (often but incorrectly referred to as „the Corporation") consists of a Mayor Aldermen and Councillors. No woman, clergyman, or minister, and no person who contracts with the council may be a municipal councillor. Otherwise all burgesses are eligible for election as municipal councillors. In fact the qualification for councillor is in one way less stringent than the qualification for burgess; for a councillor need not keep to the seven mile radius. It is enough if he resides within 15 miles of the borough boundary.

The Council is the sole representative and organ of the burgesses. In the wordsof the Municipal Corporations Act of 1882 section 10 „the municipal corporations of a borough shall be capable of acting by the council of the borough, and the council shall exercise all powers vested in the corporation by this Act or otherwise." The number of members of a municipal council vary more or less in accordance with the size of the borough. The only general rule regulating the size of a couuncil consists in a provision that the number of aldermen must be one third of the number of Councillors. In the case of the larger boroughs that are divided into wards it is further provided that the number of councillors assigned to each ward shall be a number divisible by three. In fixing that number regard must be had „as well to the number of persons rated in the ward as to the aggregate rating of the ward"[1]. This is almost the only concession made by modern English legislation to the view that in the sphere of local government a greater voting power should attack to large ratepayers than to small ones. Even this is indirect and only applies to boroughs that are divided into wards.

The elections of Councillors are held by ballot on November 1st in each year. Candidates are nominated on a form supplied by the Town Clerk. A councillor's term of office is for three years, and one third of the whole number retire every year. The smallest existing town councils consist of 8 aldermen and 9 councillors, while the largest (Liverpool) has 30 Aldermen and 90 councillors.

Aldermen are „fit persons elected by the council" (not by the Councillors) and their number, as we have already seen, must be

[1] M.C.A. 1882 section 30.

one third the number of the Councillors. The qualification for an alderman is the same as the qualification for a councillor, and any councillor may be elected alderman, but if he be so elected and accept the office of alderman he vacates the office of councillor and there is a bye-election. An Alderman enjoys two advantages. He avoids the trouble and expense of a contested election, and his term of office is six years — twice that of a councillor. The institution of an aldermanic bench has been much criticised in England as a serious and unwarrantable limitation upon the principle of democratic self government; but on the whole its advantages are held to more than compensate for its disadvantages. In the first place it favours continuity of policy by providing a greater continuity of personnel. In the second place it often enables a council to secure the services of a man of ability and experience who may like the aldermanic dignity but would not care to face a contested election. But as a matter of fact in most boroughs aldermen are generally chosen from councillors or ex-councillors, the office of councillor being regarded as a sort of apprenticeship to the aldermanic dignity. Sometimes indeed there are complaints that the aldermen are apt to be worn out veterans, whose days of usefulness are over. At other times snobbery plays its part, and an outsider is elected an alderman or Mayor solely because he has a title or social distinction. But on the whole, as I have said, with one exception, which will presently appear, the institution of alderman — a sort of indirect second chamber sitting with the directly elected chamber — has given satisfaction. There is no serious movement for its abolition. On the contrary the institution was adopted by the legislature half a century later when the county councils were established in 1888. But in so doing one serious blot upon the municipal plan was removed. To explain this we must first set forth the mode of electing Aldermen in boroughs.

The ordinary day for electing councillors being November 1st the Mayor and Aldermen are elected eight days later, i. e. ordinarily at a meeting of the council on November 9th. After electing the Mayor the Council proceeds to elect new aldermen. The aldermen do not retire simultaneously every sixth year. It is provided that one half of the whole number shall go out of office every third year, another device to favour continuity of policy and personnel. But this principle is carried to an absurd extreme in a further provision

that although the outgoing aldermen may not vote the half who remain in office may. Each councillor and each non-retiring alderman has as many votes as there are aldermanic seats to be filled. „The result is that when parties are pretty evenly divided the party in possession, with the help of its surviving aldermen, can often obtain a fresh lease of power, although the elections have placed it in a minority as regards elected councillors[1]." In short a policy which is condemned by the burgesses may be continued in defiance of their expressed wishes. In the interesting evidence which he gave before the Royal Commission on the Amalgamation of London Mr. Harcourt Clare then Town Clerk of Liverpool gave the following local illustration: —

„Suppose that in Liverpool, where we have 16 wards, there happened to be 27 Councillors elected representing one party, and 21 representing the other party. If the 21 have, to start with, 8 Aldermen to add on to their number it makes them 29. Consequently when it comes to electing the 8 Aldermen in the place of the 8 retiring the 29 can just re-elect 8 of their own political party, and so get a working majority in the Council of a different complexion to the majority returned by the ratepayers[2]."

It is generally agreed that aldermen ought not to vote for aldermen, and this view has been given effect to in the County Council Act of 1888 so far as County aldermen are concerned. This is the change I referred to in saying that the Aldermanic system had been borrowed with an important modification by the legislature in setting up County Councils.

The whole business of municipal elections is conducted by the Council and paid for out of the Common Fund. The burgesses elect the councillors, and the councillors with the non-retiring aldermen elect the Mayor and the new aldermen. All these elections are absolutely free and independent. Neither the Crown nor the Ministry nor the Local Government Board has power to interfere with the elections, and since the passing of the Act of 1835 no attempt at interference is recorded. If a disqualified person is elected his election can be set aside by an appeal to the Courts of law. The old common law writs of certiorari, mandamus and

[1] Redlich and Hirst, vol. 1 p. 256.

[2] See Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on the amalgamation of the City and County of London (c. 7493—1) p. 318. The Town Clerk of Nottingham agreed with Mr. Clare; see p. 296 of the same volume and see later on heeds.

quo warranto can still be employed against a Corporation or its officials. But these and other legal remedies against local authorities are equally open to the Minister and the private citizen. The only advantage of the central government over the individual citizen in this respect is that, whereas an action by the latter against a local authority must be instituted within 6 months of the Act complained of, no time limit is set to proceedings instituted by a Government Department.

Except as regards their mode of election and the length of their terms of office there is no difference between councillors and aldermen. Their rights and legal powers are equal and identical. They sit together on councils and committees. The only duty which falls upon an alderman and not upon a councillor is at municipal elections in towns divided into wards, where the returning officer for a ward must be an alderman assigned for that purpose by the Council. An illustration of the complete equality of aldermen and Councillors may be found in the fact that either an alderman or a councillor may be appointed by the Mayor to act as Deputy Mayor in his absence. A Deputy Mayor however is not an ex-officio magistrate, and he may not take the chair at a meeting of the Council unless appointed by the meeting.

The English Mayor cannot be compared in power or importance with the German Burgomaster or with the Mayor of an American town. He is an ex officio justice of the peace, and takes precedence as chairman on the borough bench, though not over a stipendiary magistrate. He also takes precedence at all social and public functions within the borough during his year of office. He has to do a good deal of entertaining, and in large towns he not infrequently receives a salary under section 15 (4) of the Municipal Corporations Act 1882 whereby „he may receive such remuneration as the council think reasonable." As Chairman of the Council and ex officio member of all the committees the Mayor might wield considerable influence over municipal policy and administration. But his time is so much occupied with official routine, social functions, and magisterial duties that he seldom occupies the important and almost dictatorial position which Mr. Chamberlain assumed during his Mayoralty at Birmingham. As a general rule in large towns the Mayor takes little part in the administrative work of the Council. At Nottingham for example, in the words of the Town clerk

Sir Samuel Johnson, „the Mayor is ex officio a member of every committee and now and then he attends a committee; if he thinks the matter of any importance, and he would like to be there, he attends; but he is occupied so much with the ab extra duties of his office, with the amenities of the office — every morning at ten o'clock for a couple of hours receiving and hearing what people have to say and so forth. They come to him to talk about everything especially for subscriptions, and that sort of thing, and the Mayor of the town seems to be a sort of repository for everybody's grievances."

His evenings, it is added, are almost occupied in presiding over non-political gatherings. In Scotland it is the custom for the Mayor (whatever his political complexion) to be asked to take the chair at important political meetings; but this is rarely the case in England.

The Town Clerk.

From the members of the Council who are unpaid (save for the occasional salary voted to the Mayor) it is natural to proceed to its paid officers and servants, — the executive staff which is appointed by the Council and carries out the policy laid down by the Council and its committees. Only three statutory officees are named in the municipal code whom a municipal council is bound by law to appoint. These are the Town Clerk, the Treasurer and the Chief Constable. The Town Clerk is a most important institution, and it is necessary to realise his position in order to understand the organisation and working of an English municipality. Section 17 of the Municipal Code runs as follows: —

1. The council shall from time to time appoint a fit person, not a member of the council, to be town clerk of the borough [1].

2. The Town Clerk shall hold office during the pleasure of the Council [2].

---

[1] The appointment should always be ratified under the corporate seal. So many important duties have at times to be performed by the town clerk on behalf of the corporation that this precaution is necessary.

[2] A resolution of the council rescinding the appointment is sufficient. Reg. v. Thomas 8 A. and E. 183.

3. He shall have the charge and custody of, and be responsible for, the charters, deeds, records, and documents of the borough, and they shall be kept as the council direct.

4. A vacancy in the office shall be filled within twenty one days, after its occurence.

5. In case of the illness or absence of the town clerk, the council may appoint a deputy town clerk, to hold office during their pleasure.

6. All things required or authorised by law to be done by or to the town clerk may be done by or to the deputy town clerk[1].

Before Municipal Government was reformed by the Act of 1835 the Town Clerkship was in many boroughs a freehold office tenable for life with considerable fees and perquisites attached. The Municipal Reform Bill made the appointment of a town clerk optional, but the Tories strongly opposed this, and to satisfy them an amendment making it obligatory was accepted by the Whig Ministry. In the statutory provisions above quoted (which follow the original Act) the Town Clerk is evidently regarded mainly as a legal adviser and keeper of documents; but in actual practice he is invariably regarded as chief of the staff, and in nearly all large boroughs his duties on appointment are defined in writing, because the greater part of the work he is expected to do is neither stated nor defined by Act of Parliament. In many towns the duties of the Town Clerk are set forth in Standing Orders. The actual influence of a Town Clerk over the administration and police of the Corporation depends first upon his own ability, act, initiative and secondly, upon the vigour and determination of the municipal council. He has no legal or constitutional authority of any kind. He usually attends all metings of the Council as well as of important committees, but merely to inform and if called upon to advise. He cannot of course vote either in the Council or on a committee; and though he is usually allowed ‚the right of audience' he seldom exercises it unless called upon. It is natural and proper as well as to his interest that he

[1] The effect of sections 58 and 65 of the Act of 1835 is preserved in this clause. In nearly all large boroughs the duties of the town clerk are defined in writing, because work is thrown upon him other than that defined by statute. Subject to the provisions of this Act the ordinary law of master and servant would apply to all officers appointed by a town council.

should not identify himself with any political party. His opinions should be independent, and when they are overruled it is his duty to help to carry out loyally and to the best of his ability whatever policy is resolved upon by the council.

In large towns he has a deputy clerk and several assistant clerks who relieve him of the work of attending committees except when a meeting is of special importance. In these cases, though he tries to watch over the whole administration and keeps in touch with the Chairmen of Committees, he often has to give up much of his time to the personal superintendence of the legal work. This falls into two parts — legislation and litigation. Large boroughs frequently ask for special powers to do things for which they have no authority under General Acts. To obtain these powers they have to proceed either by Private Bill Legislation or by Provisional Order. The promotion of private bills or provisional orders is costly and responsible work, and it devolves upon the Town Clerk, acting with and under the authority of the Parliamentary Committee of the Town Council. Similarly the Town Clerk has to direct on behalf of the corporation all criminal and civil proceedings in which it may be involved. The briefs for counsel are prepared in his office and under his supervision. Although there is no statutory qualification it is obvious that a town clerk should have had a good legal training, and in fact he is generally a solicitor by profession, though sometimes also a barrister. In small towns the Town Clerk is often allowed to supplement his salary by private practice as a solicitor. His term of office as we have seen is during the pleasure of the Council, but so long as he is honest and fairly competent he may usually regard his appointment as for life.

We may conclude with a description of the Town Clerk of a great city drawn by the Town Clerk of Liverpool in his evidence before the Royal Commission of 1894 on the Amalgamation of the City and County of London: — „It is an extremely good thing for the Corporation's service to have one man at the head of everything who should have a sort of general supervision and control of the whole of the business of the Corporation. The result is that when the head of one department, say the engineer, comes with some scheme in connection with engineering and confers with you, you may be able to point out to him that in some way or other he is affecting another matter which is in another department, which did

not occur to him probably at the time, and so on. And then there is the question of the general policy of doing this, that, and the other, and when it shall be done, and the Town Clerk practically in that way forms a sort of nucleus, to which all the other officials come, whenever they want any advice or assistance. Then, in addition to that, the chairmen of committees confer with me on matters of any importance before the committees meet, and we discuss the subjects together, and decide how the thing should be done, and what ought to be done. Then the result of it is, that when matters come before the committee, the chairmen and officials are usually of one mind as to what is the right course to pursue with regard to any particular matter; and in that way you get I think, a very good administration, because you do not have the chairman coming in unexpectedly on a matter of which he knows little or nothing, and taking a different view to that of the offiicials who are advising the committee." [1]

The Committee System.

The remarks by Mr. Clare upon the relation of the Town Clerk to the Committees bring me in natural order to speak of the Committee system which is the key to Municipal Administration in England. Starting with an account of the Committee system we shall be able to unfold the whole internal organisation and working of municipal government in England. The system has grown up quite naturally with the growth of municipal work and with the steady increase of powers and duties imposed upon municipal Corporations by Parliament. Under the Municipal Corporations Act of 1835 a town council was only obliged to appoint one committee, namely the Watch Committee for the purpose of establishing and maintaining a police force within the borough. In many places — so little was the committee system required or understood — the town council appointed the whole of its members to the Watch Committee; but this was made impossible by the Municipal Corporations Act of 1882 wich provides by section 190: „the council shall from time to time appoint for such time as they think fit a sufficient number not

[1] Other leading officers are the Treasurer and Chief constable (both appointed under the Municipal Corporations Act) the Surveyor, the Accountant and the Medical Officer of Health.

exceeding one third of their own body, who with the mayor shall be the Watch Committee." Until 1902 the Watch Committee remained the only statutory committee, i. e. the only committee which a borough council was compelled by law to appoint. And in 1888 small borough councils were relieved of this duty; for by the County Councils Act of that year in the case of boroughs of less than 10 000 inhabitants the powers of the Watch Committee were transferred to the County Council. But in the year 1902 School Boards were abolished and the local control of public elementary education in municipal boroughs of more than 10 000 inhabitants was transferred to the town council and to a new „Education Committee". The constitution of this education committee under section 17 of the Education Act 1902 is somewhat novel because it gives (though rather in appearance than reality) a slight control to a central authority, the Board of Education. The Education Committee is to be appointed in accordance with a scheme made by the Council and approved by the Board of Education. But the Act provides that at least a majority of the Committee must be members of the Council.

So much for the Statutory Committees. All the other committees are appointed by the council with unrestricted authority as to their purpose or number under section 22 (2) of the Municipal Corporations Act of 1882, which runs as follows: —

„The council may from time to time appoint out of their own number such and so many Committees, either of a general or special nature, and consisting of such number of persons as they think fit, for any purposes which in the opinion of the Council, would be better regulated and managed by means of such committees; but the acts of every such Committee shall be submitted to the Council for their approval."

The above provision that the acts of a Committee must be approved by the Council is only an appplication to municipal Government of the legal maxim delegatus non potest delegare. Nevertheless, as the acts of a committee need only be confirmed by the Council, a council is abole to devolve all the ordinary work of administration on committees while reserving to itself a final voice aud control. In large towns the Committees frequently appoint sub-committees, whose work again is subject to the review and control of the Committee[1]. It may be observed that small councils

[1] The law of the subject is illustrated in the case of Cook. v. Ward L.C.P.D. 255. The decision in this case was appealed against but was upheld in the superior court.

frequently resolve themselves into a committee, which is called a committee of the whole council. At first sight it may appear absurd that a committee and a council composed of exactly the same members should exist side by side. But as Sir Samuel Johnson, the Town Clerk of Nottingham has observed, this is not so, because an opposition in committee (whether successful or unsuccessful) can be repeated when the proposal under discussion comes before the council. „Say for example", writes this practical lawyer and experienced administrator „that a council of 12 constitute themselves a committee. When sitting in committee a subject is discussed and divided upon. The minority in the interval between the holding of the committee meeting and the meeting of the Council (however long or short) may obtain information and learn facts which, if known in committee, might have influenced some on the opposite side to vote with them. The opposition might then be renewed when sitting as a council, and even if they are not armed with fresh facts or arguments minorities are not prevented from standing on their strict rights and renewing the opposition in council." The work of a committee falls naturally under two heads. First there is the ordinary day to day work of administration, — instructions to the officers and servants of the council in the particular branch of administration with which the committee deals to do so and so. This day to day work is recorded in the minutes and these are usually passed and approved almost as a matter of course at the monthly meetings of the council. Secondly there are proposals involving it may be some new departure or large fresh expenditure. These are discussed at the Committee meetings and a scheme prepared, which in due course comes before the Council for approval or rejection. But it is well understood that a committee must not begin to carry any such plan or new proposal into execution until it has received permission from the Council to do so.

Municipal committees may be divided into at least five classes. First come the two statutory committees for police and education already referred to. Secondly, there is the committee of the whole council — the latter being a device frequently adopted by very small municipal councils. In such cases it is hardly worth while to split up the body for committee work; but on the other hand, it is convenient to carry on the day to day work of administration in committee, partly beacuse it is well understood that the press can be excluded

from a committee meeting though not from a meeting of the council, partly to ensure sufficient debate and deliberation.

The third class of Committees are called Special committees, and are appointed as their name implies to investigate and report upon some special subject. They are usually temporary, and are dissolved when they have made their report. Thus if a town counil contemplated the introduction of electric lighting into the town as a municipal undertaking its first step would probably be to appoint a special committee to consider the question and report on its feasibility and cost. Some Town Councils appoint members to serve on Joint Committees usually established any special Acts of Parliament. In various parts of the country, especially in thickly populated districts like South Lancashire and the West Riding of Yorkshire, it has become desirable for the sake of economy and efficiency to compel boroughs to cooperate for certain purposes of government such as the treatment of lunatics, drainage, or the prevention of pollution in rivers. For these purposes Asylums Boards, Drainage Boards and River Boards have been constituted. Thus under the West Riding of Yorkshire Rivers Act 1894 a joint Standing Committee or Board was established to prevent the pollution of streams and rivers in the West Riding. This Board is a joint committee composed of representatives of the West Riding County Council and of five County Boroughs[1], Leeds Bradford Sheffield Halifax and Huddersfield.

We have reserved for the fifth place in the list the most important class of committees, namely the Standing Committees, which all Town Councils except in very small places appoint each year at their opening sitting in November. A thorough understanding of these committees and of their working affords a view of the administration of a modern English municipality. We may say that practically every borough of more than 50 000 inhabitants will have a Building Committee to control building operations in the town, a Sanitary Committee, a Sewerage Committee, a Highways Committee, a Waterworks Committee, a Gas and Lighting Committee, a Parliamentary Committee, and last but not least a Finance Committee.

---

[1] Any town of more than 50 000 inhabitants may be constituted a county borough by order of the Local Government Board see the Local Government Act. 1888. Sec. 52.

It has also been found convenient in most towns to have what is called a General Purposes Committee. This committee often undertakes the work of a „Selection Committee" at the beginning of the year and prepares a plan, subject to the approval of the Council, for constituting all the Standing committees and for distributing the Aldermen and Councillors among them. It also (with the help of the Town Clerk) arranges business for the monthly meeting of the Council, discusses new schemes and projects, and generally undertakes work that does not naturally belong to any of the other standing committees[1].

The number of standing committees and sub-committees depends more upon the intensity of administration than upon the size of a town. A small town may have a greater proportion of citizens with requisite leisure, means and public spirit than a large town. In that case there may be more „municipal trading" than in the large town, more of the natural local monopolies such as water, gas, tramways, electricity may have been municipalised; and it will consequently follow that the Committees of the smaller town Council will be proportionately more numerous and active. Thus it was noted a few years ago that Liverpool with a much larger population had fewer standing committees than Leeds, while Leeds again, with a much larger population, had fewer standing Committees than Nottingham. The Committee system of a town council is regulated by „Standing Orders" and „Regulations" which are usually published every year often in a „year Book" for the convenience of members. The year book contains a list of the officers, of the Aldermen and Councillors and of the members of the different committees and sub-committees with other useful information.

Bye Laws and Standing Orders.

It is important to observe how complete is the autonomy of a municipal Council in regard to the self regulation of its own affairs and those of the municipality. This right of legislation or quasi legislation has two distinct parts or branches. A municipal Council may in the first place, as we have just mentioned, make Standing Orders for the regulation of its own business and administration.

[1] See Redlich and Hirst, vol. 1, p. 309.

Or in the second place it may make bye laws for the administration of municipal affairs within the borough. Both powers are invariably used. The difference between a Standing Order and a Bye Law is that where as the former only affects members of the borough council and its employees the latter affects all burgesses alike. The power to make bye laws has already been touched upon. It is given by the following Section (23) of the Municipal Corporations Act 1882:

„The council may, from time to time, make such bye laws as to them seem meet for the good rule and government of the borough, and for prevention and suppression of nuisances not already punishable in a summary manner by virtue of any Act in force throughout the borough, and may thereby appoint such fines not exceeding in any case £ 5, as they deem necessary for the prevention and suppression of offences against the same."

Similar bye laws may be made by the Council in its capacity of urban sanitary authority under the Public Health Act of 1875; but these sanitary bye laws must be submitted to the Local Government Board and confirmed by that authority before they come into operation. The power to make bye laws is an old common law right of English corporations, and there were plenty of judicial decisions bearing upon the subject before the Municipal Corporations Act of 1835 made the power statutory. The City of London exercises the same power as a borough governed by the Municipal Corporations Act, but as the City of London remains unreformed, having never been brought under the Act its bye laws are operative in virtue of the Common Law. Perhaps the most curious and striking feature in our law of local government is that a bye-law passed by a municipal council and duly confirmed by the Local Government Board (our central administrative authority) is nevertheless entirely subject to the Courts of Law. According to the English theory of Government the approval of the Local Government Broad, (which after all only means the approval of an official who may be experienced in administration and yet devoid of any proper legal training) is merely a preliminary safeguard. When a person is brought up before a magistrate for breaking a bye law the magistrate may refuse to convict not merely on the ground that the offence was not committed but on the ground that the bye law is a bad one; and it may be bad in three ways — either because it conflicts with a law, or because it is ultra vires, or because it is unreasonable.

The writer knows of one very large and important Municipal

borough whose bye laws, after being duly sanctioned and confirmed, have frequently been invalidated on one of these grounds by the Stipendiary Magistrate. So logically severe, rigid, and complete is the subordination of the administrative to the judicial authority in England. Both the local self government and the central control are compelled to kneel down in humble subjection to our majestic rule of law[1].

The other half of the legislative capacity of a town council consists in the right it possesses to regulate its procedure and administration. This right is of course an inherent right possessed by all corporate bodies, and is exercised subject to the limitation that the regulations made are not illegal or unreasonable and that they are not ultra vires, i. e. do not exceed the scope of its authority. A distinction may be drawn between the rules of business and procedure affecting members of the Council and committees and the rules affecting the permanent officials and servants of the Council. Every large municipality has what may be called a municipal civil service code of its own including frequently a more or less comprehensive scheme of Old Age Pensions. Touching the meetings and procedure of the Council and its committees the Municipal Code simply provides[2] that the Rules in the Second Shedule shall be observed. In this Second Schedule we find that a town council is bound to hold four quarterly meetings in every year for the transaction of general business.

The quarterly meetings are to be held „at noon on each ninth of November" and at such dates and hours during the remainder of the year „as the council at the quarterly meeting in November decide, or afterwards from time to time by standing order determine". Then after a number of regulations made with the object of securing that all members of the council shall receive adequate notice (signed by the Mayor) of the date of meetings of the council as well as a summons containing the business to be transacted signed by the Town Clerk with further provisions as regards voting and ‚minutes' the Schedule concludes: — „subject to the foregoing provisions of

[1] For the English theory and habit of mind touching the general relation between the law and the administration cp The chapter entitled the „Rule of law" in A. V. Dicey's The law of the Constitution.

[2] Municipal Corporations Act 1882, section 22 (1).

this schedule, the council may from time to time make standing orders for the regulation of their proceedigs and business, and vary or revoke the same [1]."

So far as I know all town councils have adopted standing orders regulating the procedure and business of the council. Where the town and the council are small, and the business to be transacted takes up no great amount of time, the rules regulating procedure are neither numerous nor severe. But in larger places where the work of the municipality is a heavy tax upon busy men the organisation is elaborate and every possible arrangement to made to economise time.

The Course of Business.

In the following description it will be most useful to sketch the management of business in boroughs where the committee system is in full operation, so that the relation between committees and council may be disclosed. This is really the hinge upon which the English system of municipal government turns. To change the metaphor our committees bridge the chasm between democracy bureaucracy.

On examining the standing orders we generally find a provision that the councils shall meet every month. The agenda for each meeting is prepared beforehand, signed by the Town Clerk and forwarded to every member of the Council three clear days before the meeting is held. In many large towns it has been found useful to prepare epitomes of the proceedings of each committee, which are printed and supplied to all the members of the council shortly before the monthly meeting. These epitomes enable every councillor to keep abreast of all that is being done even by committees on which he does not sit, and help to make the council's control over its committees a real and intelligent instead of a merely formal supervision. The efficacy of municipal government from the stand point of representative democracy depends upon the smooth and successful working of the committees in subordination to the unifying and plenary authority of the council. Thus at a monthly meeting after the minutes of the previous meeting have been read and passed,

[1] This schedule, it may be remarked, consisting of thirteen rules, preserves the substance of section 69 of the Municipal Corporations Act 1835.

and after questions have been put and answered and announcements made, the reports of the committees are read and disposed of in order, debates being raised and votes taken on items which arouse controversy. In order to save time only particular acts of the committee are noticed; its ordinary work is often passed by a general resolution that „the council approves of the proceedings of the [highways] committee with the exception of the matters referred to in the notice". Then the specially selected items are taken one by one and passed or rejected. But although those parts of the Agenda which are not specially referred to may be „taken as read" any member of the council may of course object and insist on their being actually read aloud and may call for explanation if any item in his opinion calls for discussion. This is specially provided for in a standing order of the Manchester City Council. The same order, to carry out the spirit of the law, requires committee to draw attention in their minutes to any important decision or to any novel departure or to any transaction likely to involve serious expenditure; and this they should do by detaching the item from their general proceedings and giving it special prominence in their agenda for the monthly meeting of the Council[1].

The Council Meetings are always open to the public and are usually reported at considerable length in the local press. This atmosphere of publicity is certainly one of the most important of all the checks upon municipal corruption or extravagance, though its value of course depends upon the existence in the locality of an honourable and independent newspaper. It is not customary for committee meetings to be held in public; and many complaints were accordingly made after the passing of the Education Acts of 1902 and 1903 that the abolition of School Boards and the substitution of Education Committees had the lamentable result of curtailing the public discussion and therefore the public interest in educational problems. As a result of this criticism the meetings of the Education

[1] See Standing Order 10 of the Manchester City Council, referred to in Redlich and Hirst's Local Government in England vol. 1 pp. 320—1. How far the time-saving device of a monthly epitome is carried in Liverpool and Birmingham will be found explained by the town clerks of those cities in the minutes of Evidence given before the Royal Commission on the Amalgamation of London 1894. 10, 194 sqq and 10, 255, sqq.

Committee of the London County Council were thrown open to the press and public.

The Control of Municipal Finance.

In addition to the system above described by which all the work of the Committees has to be reviewed and ratified month by month at meetings of the council, the council possesses another means of control over its committees in the annual arrangement of its finances. The budget begins in the Standing Committees, each of which prepares an estimate of its probable requirements early in the year. The financial year ends on the 31st of March, the municipal authorities following the example of the Chancellor of the Exchequer and the National accounts. When a Standing Committee has completed its estimates for the coming year, using the previous year's expenditure as a basis, it forwards them either to the Finance Committee or to the Council itself. The former course seems preferable. A strong Finance Committee is one of the surest safeguards against extravagance. It may play under favourable circumstances, as an instrument of economy in municipal finance, a part comparable to that of the treasury in overhauling and lowering the estimates of the great spending departments of the National Government. But the Finance Committee (unfortunately in my judgment) has no statutory sanction or authority. Its existence and usefulness depend its own initiative and the standing orders of the Council. In a good many large towns however the finance committee does exercise a sort of Treasury control over the Estimates. It receives them, collates them and discovers what will be the rates in the borough during the ensuing year if the estimates are accepted. Here no doubt a slack finance committee might consider its duties to be at an end, and the estimates might be forwarded to the Council with a colourless report stating their effect on the rates. But as a rule the Finance Committee is (rightly) expected to state its opinions and to offer criticisms in its report to the council. At Huddersfield, there is a double check before the estimates reach the council; for it is provided by a standing order that „on every occasion prior to the levying of a borough rate the estimates of the contemplated expenditure after being prepared and approved by the Finance Committee of the council shall be submitted for consideration to a

meeting of the General Purposes Committee before being presented to the Council[1]." The meeting of a Council at which the annual budget is decided adopts as a rule in places where business is carefully organised the following procedure. First, the Estimates of each committee are submitted in turn, they are justified by the chairman in each case if he is required to do so, and passed by the Council. Then the Chairman of the Finance Committee proposes a series of resolutions authorising each committee to spend the sums that have been approved. Finally to provide for the expenditure he moves that the borough rate for the ensuing year be so much — say five shillings in the pound[2]. When this last resolution has been passed the municipal budget for the year may be called complete, though it sometimes happens that supplementary estimates have to be submitted later on.

The Sphere of Municipal Government.

After setting forth the origin, constitution, organisation and procedure of municipal councils it remains to describe their powers and duties and the means by which the revenue necessary to carry out the functions assigned to them by the legislature is raised. As Professor Josef Redlich has well pointed out a continental jurist who looks in our municipal code for some general definition of an English Municipal Council's sphere (Wirkungskreis) of activity will look in vain. This omission is capable of historical explanation. In 1835 Parliament was more concerned in providing towns with a popular authority them in providing work for it to do. Once a satisfactory authority was set up, work it was felt, could easily be assigned to it either by general legislation or by local Act. Thus the Municipal Corporations Act speaks of „all powers vested in the corporation by this Act or otherwise", yet the only general authority given is that of making bye laws „for the good rule and government of the borough" — a strictly subordinate power subject as we have

[1] Huddersfield. Standing Order 32. It is not quite easy to see what advantage can be derived from this double check. The division of responsibility is more likely, to injure than to promote economy.

[2] This would mean roughly that the occupier of a house or business premises in the town would pay in rates a sum equal to about a quarter of his rent.

shown to the Courts of Law and the doctrine uf ultra vires. In the municipal code itself the functions assigned to the council are comparatively few, and they are obligatory — the management of the police, the maintenance of order, the administration of municipal revenues and property, the making and collection of a borough rate. But from the very start the variety, or absence of uniformity, in which the English mind delights and the English law revels, was secured by a proviso that all functions other than judicial[1] previously possessed by the old corporations under local and general acts of parliament should continue. Thus elasticity, or want of uniformity, has been steadily growing year by year[2] under private acts or provisional orders. But we shall confine our attention to the general acts, which after all comprise the main spere of municipal government and constitute the whole sphere of activity for many of the smaller corporations.

The most striking omission from the Act of 1835 is perhaps the absence of any provision to enable a town council to undertake such elementary duties as drainage or the lighting and paving of the streets. At that time these services were only beginning to be regarded as necessities and were indifferently performed in the well to do parts of large towns by Drainage Commissioners or Lighting and Paving Boards elected in accordance with a Private Act by the inhabitants of the district, the voting powers being usually in proportion to the rateability of the contributors, To transfer these powers to the reformed corporation a private act was necessary until 1857, when an act was passed to enable the powers of such trustees and commissioners to be taken over by agreement. The town council is now of course the sole authority for roads and sewers; but lighting and other remunerative services such as water are still frequently performed by private companies, which are authorised by private act to levy rates for these purposes on the inhabitants by scale proportioned to the consumption. Of the municipal corporations in England and Wales rather less then 200 provide municipal water, and about the same number provide municipal

[1] The judicial functions vested in many of the old corporations were transferred to the borough magistrates, a perfectly distinct body though presided over by the Mayor.

[2] The case of Leeds will serve to illustrate the importance of private bill legislation.

light. In the remaining cases (mostly small towns) these services are supplied by private companies[1]. Tramways is another branch of enterprise in which municipalisation has made rapid progress of late years.

The great additions made to the duties and powers of municipal corporations since 1835 come under the general categories of communications and public health and education. It was natural that the town council, commencing as the police authority, should become also the street authority. The history of highway law in England is long and intricate. A considerable part of it is still dependent upon the common law of the land, and the principal statute dealing with the subject is the Highways act of 1835, modified by a number of amending statutes. The nuisance danger and damage caused by the rapid developement of motor traffic have so far been almost unchecked by the legislature and the courts; and it is evident that more legislation on the subject is imminent. For the present purpose however it must suffice to state that parliament began by creating special highway authorities on the a d h o c principle but gradually abolished them, transferring their functions as regards main roads to county councils and county boroughs by the Local Government Act of 1888, and as regards other roads and footpaths in rural districts to parish councils and rural district councils by the Local Government Act of 1894. Roads and streets in towns are placed under the complete control of the urban sanitary authority by the great Public Health Act of 1875, which codified and improved the preexisting legislation. The urban sanitary authority in municipal boroughs is the town council, and in urban districts it is the urban district council created by the Local Government Act of 1894[2].

---

[1] Details as to municipalisation will be found in the Municipal Year Book a useful compilation published annuall I and edited by Mr. R. Donald. Much historical imformation will be found in Clifford's valuable history of Private Bill Legislation.

[2] For highway history reference may be made to Gneist's Self Government chap. XII, Clifford's Private Bill Legislation vol. 11. chap. VII, and Wright and Hobhouse's Local Government and Taxation in England and Wales. The Life of Telfad by Samuel Smiles (London 1867) contains a pleasant popular account with a history of roads and travelling in great Britain.

To understand these developements however from a municipal point of view it will be necessary to trace very briefly the progress of what is called Public Health legislation in English towns. After the amendment of the poor laws and the passing of the Municipal Corporations Act in 1834 and 1835, English reformers began to turn their attention to the dreadful sanitary conditions and the high death rates which prevailed in all the crowded centres of population. In 1838 the Poor Law Commission memoralised the Home Secretary on the subject, pointing out that much disease poverty and degradation could be prevented by the enactment of a general sanitary code for towns. An inquiry followed and a valuable report was issued in 1842. In 1845 and 1847 abortive attempts were made at legislation, and in 1847 the first[1] Public Health Act was passed, the object being to improve the sanitary condition of populous places in England and Wales, and for that purpose to place „as far as practicable" the sewerage, drainage cleansing and paving thereof under one and the same local management and control. The Act established local boards of health and a central authority called the General Board of Health to supervise and stimulate their activity. Though the Act was not compulsory in all cases the new central Board was enabled to compel towns and districts which most needed it to accept the new institution. The Local Board of Health was elected by a class system, the richest class of ratepayers having no less than six votes; but the provisions of the Act and the powers of a local board might be adopted by town councils. The result was interesting and important in many ways but especially from a constitutional point of view; for those municipal boroughs which adopted the Act found themselves as sanitary authorities placed under the superintendence and inspection of a central authority. In 1871 the Local Government Board was established, and the central authority of public health having undergone various transitions was at length made a department of the Local Government Board, which now unites all the functions of the old Poor Law and Public Health Boards and is now in fact as well as in name the principal, though not the sole, central authority for local government. The most important measure in the development of sanitary legislation after 1848 was the Nuisance Removal Act of 1855, which enabled local

[1] If we except the Nuisance Removal Act of 1846.

boards and town councils to appoint Medical Officers of Health in addition to the Inspectors of Nuisances who already existed. Then came the Royal Sanitary Commission of 1868—1871 whose report exposed the imperfections of the system that had grown up. The admirable report of this commission recommended the codification of the sanitary laws and the concentration of authorities, and resulted in the legislation of 1871 to 1875. From that date a comprehensive and increasingly intelligible system of local government has prevailed in England. The Public Health Act of 1875 is a real code of public health. It divides local authorities into urban and sanitary authorities. the former having more powers and duties than the latter. The rural sanitary authority is the Board of Guardians reconstituted for this purpose in 1894 as the Rural District Council. The Urban Sanitary Authority is in municipal boroughs the Town Council and in Urban Districts the Urban District Council. As far as the public health law is concerned the duties and powers of a town and urban district council are identical, and an identical supervision is exercised over both by the Local Government Board except in one important respect. The accounts of an Urban District Council are audited by the inspector of the Local Government Board, those of a municipality are not — an anomaly which will probably be remedied in the course of time, as there is a growing feeling in favour of establishing an independent financial check upon all local authorities.

The Public Health Act of 1875 is an enormous enactment of several hundred sections, some of which only apply to rural sanitary authorities. The greater part however is applicable to town councils, and a brief analysis will be the best means of tracing out what constitutes the main province of modern municipal government. Let us begin with the purely sanitary provisions[1].

First the town council has to provide for the proper sewerage and drainage of the town. The legal difference between a drain and a sewer is this: — A drain is a pipe draining one building, and the local authority has to see that the individual responsible keeps this in proper condition and repair at his own risk. A sewer is a pipe which drains more then one building, so that two drains meeting make a sewer. The town council has to make and maintain sewers out of its own funds, i. e. at the expense of the general body

[1] See Public Health Act 1875 Part 111 sect. 13—143.

of ratepayers. Powers are given to the town council for the disposal of sewerage and the construction of works for that purpose, for the provision by factory owners of proper sanitary accomodation for their work people, for the removal of house refuse, for scavenging and cleansing the streets, for the abatement of smells and nuisances, for cleansing houses certified by the medical officer of health to be filthy and for the removal of offensive accumulations on notice given by the Inspector of nuisances — in both cases at the expense of the owner or occupier of the offending premises. „Nuisances" are carefully described and classified in the Act, and remedies are provided for their summary abatement, by service of notice on the person responsible, who on failure to execute the necessary works can be compelled to do so by application to the local magistrates. Powers are given to the town council to prohibit cellar dwellings and to regulate lodging houses, to prohibit or regulate noxious and offensive trades and to inspect meat and food exposed for sale. The Medical Officer of Health and the Inspectors of Nuisances may confiscate bad food and prosecute the vendor of such before a magistrate. To prevent the spread of infectious diseases the Town Council is bound to cause infectious premises to be cleansed and it may destroy infected articles, provide conveyance for infected persons and establish hospitals. It is also bound, in case the town is in an area threatened by any serious epidemic, to carry out preventive regulations made by the Local Government Board for that area. The Council may also provide mortuaries and places for post mortem examination.

A number of sections are included in the Act with regard to water supply[1], and others enable the Town Council to take proceedings to prevent the pollution of streams and rivers. By this Act moreover the municipal council is made the highway and building authority for the whole town, the term „public health" being this stretched to cover a much wider range of functions than would naturally be understood.

As highway authority the ownership of all the public streets and roads and bridges of the town is vested in the town council together with their repair and maintenance. New streets are laid out, new bridges constructed under its direction. It has also to see that the streets are properly lighted. The council is the building

[1] Public Health Act 1875 sections 51—70.

authority as well as the highway authority and in both capacities it has to prescribe bye laws and regulations for laying out new streets, for the construction of new buildings etc. etc. In order to assist local authorities the Local Government Baard has issued „model bye laws" which usually form the basis of building regulations both in town and country. Builders complain that these bye laws are too severe, especially in the rural districts, and that they unnecessarily enhance the cost of building and consequently raise rents. As street authoritiy the town council supervises traffic and regulates public vehicles such as omnibuses, cabs, and tramcars.

Since the passing of the public Health Act in 1875 the sphere of municipal activity has been considerably extended by parliament, in some cases by the imposition of duties and liabilities, in other cases by the conferring of powers which a council may adopt or not as it pleases. Indeed in almost every branch of work a town council has the minimum which it is compelled, and the maximum which it is permitted, by law to perform. All its functions are statutory. By Act it must do a minimum, by Act it may do a maximum. If it does more or less it offends against the law.

Among many recent enlargements of the field of municipal activity may be mentioned the additional duties which a town council has been called upon to perform under the Sale of Food and Drugs Acts. These involve the appointment of a public analyst and the provision of laboratories with a view to prevent the adulteration of food and the sale of adulterated food in the town. Again there are the Contagious Diseases (animals) Acts, which compel local authorities to undertake the inspection of dairies etc. under regulations drawn up by the Board of Agriculture. In the permissive sphere of things that may be done there has been a still larger accession to the functions of town councils in common with other local authorities. By the Public Health Act and other supplementary legislation town councils may instal electric light, may construct and manage tramways, light railways, baths, washhouses, cemeteries, public libraries, museums, and gymnasiums; they may lay out parks and gardens; they may establish lodging houses and provide workmen's dwellings. And if the General Acts whether Permissive or Adoptive are insufficient, and a municipality desires further powers it may apply to Parliament for a local or private act or to some government department such as the Local Government Board or Board of Trade

for a Provisional Order. The power to promote a private act is given, and the conditions under which the power may be exercised are prescribed by the Borough Funds Act of 1872, an account of which will be found in Clifford's History of Private Bill Legislation [1].

Thus the sphere of municipal activity is presented by two kinds of acts — Public General Statutes, which may be compulsory, permissive or adoptive, and Private Local Statutes including Provisional Orders. I have tried to indicate in a general way the character of this activity and the maximum and minimum height which it may attain.

Municipal Finance.

We have now described the functions of municipal authorities, but we have still to inquire whence comes the revenue necessary to carry out these functions. Apart from any powers conferred upon it as a public authority by Act of Parliament a municipal corporation is capable as a corporation and „persona ficta" at common law of acquiring and holding property in perpetuity. But this right was very early cut down by a statute of Richard II, which included „mayors, bailiffs and commons of cities, boroughs, and other towns which have a perpetual commonalty" in the Statute De Religiosis with the result that a municipal corporation was from that time forward put on a par with a religious corporation and was made incapable of acquiring land or real property except by license in mortmain from the crown. This legal disability was recognised in the Municipal Corporations Act and has most seriously crippled town councils in dealing with growing suburbs. By section 105 of the Municipal Corporations Act 1882 a municipal corporation is disabled from purchasing and holding more than five acres of land either inside or outside the borough except by license from the Crown or by Act of Parliament. By section 107 however this grievous incapacity is modified, so that a corporation may acquire land on terms and conditions approved by the Local Government

[1] Vol. II p. 545 sqq. A later account will be found in Redlich and Hirst's Local Government in England vol. 1 p. 363 sqq. and vol. II 337 sqq. For the history of Provisional Orders up to 1886 see Clifford vol. II pp. 676—716.

Board; but the restrictive theory is still adopted by the Courts that land must only be acquired for the purposes of carrying out powers conferred by Parliament — for reservoirs for example or sewage farms or hospitals, but not for the purpose of developing the town and opening up new suburbs. These disabilities illustrate the proposition advanced by Professor Maitland a few months before his death that our land laws are at least a hundred years behind those of Germany[1]. After this preliminary caution regarding the limitations set upon the acquisition of real property the outlines of the law of municipal finance can be easily explained. They are contained in parts V. VI, and VII of the municipal code (sections 105—153) supplemented by the Public Health Acts of 1875 and 1890 and by the Local Government Acts of 1888 and 1894.

Let us take first the expenditure and secondly the Revenue.

The expenditure of a town council consists of payments to all salaried officers appointed by the council, payments made in accordance with an Act of Parliament or with the order of a court of law, and payments necessary to carry out the provisions of the municipal code.

All payments, with certain specified exceptions[2], are to be made out of the Borough Fund by an order of the Borough Council signed by three members of the council and countersigned by the town clerk. Only then is the Treasurer justified in making the payment. Payments good in form may be bad in substance. An order duly made out and signed may be contested by any ratepayer on the ground that it is not authorised by Act of Parliament. To test the legality of such an order the ratepayer may apply for a writ of certiorari to remove it to the King's Bench, where on motion and hearing the court may disallow or confirm the order with or without costs according to its judgment and discretion. Under the municipal code the financial officers of the corporation are the Borough Treasurer and the Auditors. In many towns the Treasurer is the local banker, but the system of payment by cheque tends to make his position insiginficant. A more important officer, not provided

[1] For a historical and legal survey of the Statutes in Mortmain see Grant's Law of Corporations (1850) pp. 129—153. Some of our old towns possess large and valuable estates.

[2] See Municipal Corporations Act 1882 sec. 141 (1) and fifth Schedule Part II rule 11.

for in the municipal code but invariably appointed in large towns, is the borough accountant, who manages the book keeping and accounts and should be specially attached to the finance committee. The same person may be appointed Treasurer and Accountant. It is the statutory duty of the Treasurer to make up the borough accounts half yearly to such dates (usually September 29 and March 25) as the Council, with the approval of the Local Government Board, shall determine. A month after this date the Treasurer must submit the accounts with the necessary papers and vouchers to the three Borough Auditors, two of whom are elected by the ratepayers while one is a member of the council appointed by the Mayor.

The Municipal Audit, it must be confessed, is often an unsatisfactory affair. There is no statutory qualification for the auditors, who may be, and often are, mere amateurs. In some large towns a professional auditor is appointed with a good fee under the Standing Orders, and his report is published along with the Treasurer's, statement. In others the services of the District Auditors of the Local Government Board have been obtained by local Act; but this is rare; for the intrusions of the Local Government Board are regarded with great jealousy, and it is is affirmed that in many cases the Auditor of the Local Government Board, having been appointed rather by way of patronage than for efficiency by the President, is incompetent as well as independent. It has been remarked that the educational expenditure of all town councils is audited by the Local Government Board [1].

It is the duty of the borough Treasurer after the second half-year's audit to print a full abstract of the accounts, and an annual return of the receipts and expenditure for the financial year ending March 31st must be forwarded by the Town Clerk to the Local Government Board in accordance with a form prescribed by the

[1] See Education Act 1902 sect. 18 (3) „Separate accounts shall be kept by the council of a borough of their receipts and expenditure under this Act and those accounts shall be made up and audited in like manner and subject to the same provisions as the accounts of a county council, and the enactments relating to the audit of those accounts and to all matters incidental thereto and consequential thereon, including the penal provisions, shall apply in lieu of the provisions of the Municipal Corporations Act, 1882, relating to accounts and audit."

Board. It is the duty of the Board in its turn to prepare an abstract of these returns and lay them annually before parliament. The municipal year books published by the larger boroughs usually contain the municipal balance sheet for the previous year with a classified table of revenue and expenditure.

The Revenue of a Municipal Council may conveniently be divided under four heads according as it comes from property, profits, rates or loans. The municipal Corporations Act constitutes what is called „the Borough Fund", which consists primarily of „the rents and profits of all corporate land, and the interest, dividends and annual proceeds of all money, dues, chattels, and valuable securities belonging or payable to a municipal corporation, or to any member or officer thereof in his corporate capacity and every fine or penalty for any offence against this Act[1].

The Borough Fund is applied to and charged with a number of payments specified in the Fifth Schedule of the Municipal Corporations Act including" all expenses charged on the borough fund by any Act of Parliament or otherswise by law" and „all other expenses, not by this Act otherwise provided for necessarily incurred in carrying this Act into effect"[2]. If the Borough Fund is more than sufficient for the purposes to which it is applicable by law the surplus is to be applied under the direction of the town council for the public benefit of the inhabitants and for improvements in the borough. If the surplus arises from the rents and profits of the property of the municipal corporation and not from a borough rate, the municipal corporation in its capacity of sanitary authority for the borough may apply the surplus in payment of any expenses incurred by them as sanitary authority on sewers, streets, or other improvements, under the Public Health Acts[3].

It is of course extremely rare for a Municipal Corporation to be in the happy position of being able to meet its expenses by rents and profits. As a general rule the bulk of the revenue is raised by that kind of direct taxation which we call rates.

A rate is a tax levied locally on the inhabitants of a local government area by the local authority for that area. It is levied upon

[1] Municipal Corporations Act 1882 sec. 139.
[2] See M.C.A. 1882 Fifth Schedule, part II, rules 11, 12.
[3] Municipal Corporations Act 1882 sec. 143.

the occupier of rateable property, not in proportion to his wealth or income but in proportion to the rateable value at which the property would let to a hypothetical tenant subject to certain statutory deductions. The three principal rates are the poor rate levied by the Board of Guardians in every poor law union to meet the expenses of pauperism in the union, the district rate levied by all sanitary authorities to meet expenses under the Public Health Acts and allied statutes, and finally the borough rate levied by town councils in the following circumstances. If the Borough Fund above described prove insufficient „the council shall from time to time estimate as correctly as may be, what amount, in addition to the borough fund will be sufficient" to meet the deficit, and „in order to raise that amount the council shall, subject to the provisions of this Act, from time to time order a rate, called a borough rate, to be made in the borough."

As a general rule the Borough Rate is based upon the Poor Rate, but if the borough authorities are not satisfied with the poor rate assessment they may make a separate and independent valuation of their own for the purposes of the borough rate [1].

The Borough Rate goes into the Borough Fund and is only applicable to expenses under the Municipal code. For its usually larger expenditure under the Public Health Acts for Sanitary purposes, streets etc. the town council has to rely upon the General District Rate supplemented by Government Grants in Aid. The General District Rate is also based upon the valuation for poor law purposes, but differs from the Borough Rate because agricultural land, railways and canals are only assessed at one fourth of their annual value, the reason being that these properties are held to derive much less benefit than houses, mills etc. from the expenditure for public health purposes. Although the valuation for all rates within boroughs is now almost always the same, there are many differences as to the mode of collection. The overseers acting under the Boards of Guardians collect the poor rate, and they frequently collect the other rates and pay them over to the town council. But the parochial system of rate collecting has not been found efficient; and the town council, having discretion under the Public Health Acts so to do, has begun (especially in large towns) to

[1] For the borough rate see M.C.A. 1882 sec. 144.

collect its own rates for itself. To unify the collection of all rates within the borough is very desirable, but can only be completely achieved where the poor law union is identical with the borough, and unfortunately as a rule the poor law unions are not coterminous with the borough boundary. The necessary amalgamation has been effected in some cases by Private Act[1], and considerable economies have resulted. Reformers look forward to the passing of a general act for the purpose of constituting all county boroughs, i. e. all borough of more than 50 000 inhabitants, poor law unions. At the same time all the powers duties and liabilities of the Poor law Guardians and Overseers of the Poor should be transferred to the town council. The town council would then be the local authority for all purposes within the borough, and from this simplification nothing but good would follow, provided that women, who are eligible for the office of poor law guardian, were also made eligible for the office of town councillor[2].

In addition to the Borough, General and District rates there are many towns in which special rates are levied under local or adoptive acts. Some of these rates, like water and gas rates, may be levied by companies and are really rents, or payments for the water or gas supplied, the payments being measured by taps or meters.

Government contributions to the Relief of Rates.

Lastly Municipal Councils like other local authorities receive aids from the national exchequer. These are really contributions from the taxes to the rates and as every ratepayer is a taxpayer the process is that of taking money from one pocket and putting it into the other. The system, which has grown up gradually in response to the complaints of ratepayers at the growing burdens to which they are subjected, is generally defended on the ground that many services performed by local authorities are more or less national. Main roads and education are obvious examples. A better justification is that grants in aid may be used as an engine for securing efficiency and enabling the Central authorities by means of

---

[1] E. G. by the county borough of St. Helens in Lancashire.

[2] Since this was written women have been made eligible for all local authorities by an Act ob Parliament.

inspectors to bring up such local services as police, education and sanitation to a higher standard than they would otherwise attain.

In the case of municipalities the amount of contribution depends upon whether they are or are not county boroughs. If they are, they obtain along with the County Councils special revenues from licence duties, estate duties and the beer and spirit surtax. If they are not, the inhabitants of the town get these reliefs as county ratepayers through the County Council. Other grants however such as the grants for police and elementary education are received by all boroughs except the very small ones. And every town council as urban sanitary authority under the Public Health Acts may receive a grant of half the salaries of its medical officer of health and inspector of nuisances. The whole system of Grants in Aid is recognised to be in urgent need of change and simplification; and the present Chancellor of the Exchequer Mr. Asguith has intimated that he hopes to introduce a comprehensive reform ere long. It so he will probably follow out the Suggestions made some years ago upon this subject in the Report of the Royal Commission on Local Taxation.

London.

From

F. W. Hirst.

Preface.

The present clerk to the London County Council, G. L. Gomme, a scholar and antiquarian as well as administrator, declares, in his new book on old London[1] that „the study of English local institutions can only be properly undertaken by first understanding the history of London".

If this startling proposition be true — and a whole book might be written in its defence — how much more true is it that London local institutions can only be properly understood in the light of London's history. Certainly without that light one may grope in vain for any clue to the anomalies and incoherences by which even after the Reforms of 1888 and 1899 the Government of London is still beset. Our main object in this monograph, which is to describe the present government of London and particularly the organisation of the London County Council, will be best attained if we approach it through the avenue of history.

Part I. Historical.

I. Roman London.

Through all the strange turns and vicissitudes of a long and varied history, through all the gigantic developements of its later expansion, London has preserved a strong continuity of character. It is perhaps the only great capital that has never been imbued with a military spirit or possessed by a military organisation. It is also the only capital which can boast that for eight centuries it has been untouched by foreign armies. Its story is political and social and commercial. I say commercial rather than industrial, because

[1] The Governance of London. T. Fisher Unwin London 1907.

(doubtless on account of its geographical situation) it has always been more a place of trade and exchange than of manufactures. A large number of its richest and most influential citizens have always been of foreign extraction, and for this among other reasons it used to receive from the foreign Kings of England whom it helped to select and to finance differential and even preferential treatment as compared with other towns of England. In point of population it has always been the least English of English towns. There is probably no city in the world, unless perhaps it be Constantinople, whose existing institutions and government would be less intelligible were they described as they are instead of being traced from their dim beginnings and distant origins.

London was doubtless a celtic town before Caesar invaded Britain. The Romans preserved the native name, but our first knowledge of it in historical literature comes from Tacitus who, in the 33rd chapter of the 14th Book of the Annals, mentions that London was not like Colchester and St. Albans a Roman ‚colony' — probably therefore it was not a military station — but that it was „a great place for traders and markets" [1]. A modern Tacitus with a similar allowance of words could hardly describe the London of today more happilly. For a long time it appears probable that the Romans did not even surround Londinium with a wall, and this may have contributed to the rapidity of its early growth, untroubled by arms or alarms, in the peaceful security of Roman protection. Its commercial importance may be gauged by the simple fact that about half the great Roman roads radiated from London. The old walls, which existed down to the 18th century, and of which considerable fragments still remain, correspond with the present City boundary. Some hold that they were not actually built during the Roman occupation but were erected by the Romanised Britons to secure themselves against the Saxon invader. However the better opinion seems to be that the walls, as we know them [2], were built in the

[1] Londinium cognomento quidem coloniæ non insigne, sed copia negotiatorum et commeatum maxime celebre.

[2] An earlier and smaller circumvallation was ascribed by tradition to to Constantine the Great, who is said to have walled in the town to please his mother Helena herself a native of Britain. For traces of this earlier and inner City see Gomme's Governance of London Chap. 11. Billingsgate is probably the site of one of the gates of this acropolis. The sacred London stone was at its centre or at its western gate.

last century of the Roman occupation, ie between 309 and 409. There is always a danger that the popularity of antiquarian research may lead us to exaggerate the importance of early history. But it is to be remembered that the Roman occupation of Britain commencing in 43 and ending in 409 A. D. covers a longer period than that which divides the reign of Edward VI from the reign of Edward VII. Whether therefore it was merely a village or the capital of a celtic king[1] when the Romans found it, London clearly had ample time to develope into a considerable town before it was exposed to the inroads of the Saxon barbarians. The line of the Roman wall, the mark for 1500 years of municipal independence and continuity, deserves a brief description. It ran straight from the Tower to Aldgate where it bent round to Bishopsgate. On the east it was bordered by the Minories and Houndsditch. From Bishopsgate it ran eastward to St. Giles Churchyard, then southward to Falcon Square, then in a westerly direction by Aldersgate under Christ's Hospital towards Giltspur Street, southward to Ludgate and thence to the Thames. In all probability a wall also ran along the bank of the river, for such a wall existed in the 12th century as we know from Fitz Stephen, and Sir Christopher Wren also noticed it[2].

Judging merely by the space (about one square mile) enclosed in the walls and by its ‚territorium' London was larger than any other British town in Roman times, and towards the end of the occupation the Imperial Treasury for all Britain seems to have been transferred from York to London. Our authority for this is the Notitia, a description of Britain compiled towards the end of the 4th century, when there resided in London two Roman officials, one an accountant general styled „the Rational of the sums of all Britain" and the other a Treasurer, styled „the Provost of the Treasures of Augusta[3] in Britain". For fifty years after the departure of the Romans London governed itself, and there was probably little or no change in its municipal institutions. The withdrawal

[1] A slight argument in favour of a large celtic London is that Lud [gate] and Dow[gate] are both names of British origin, see Archaeologia vol. XL p. 59.

[2] See Wren's Parentalia p. 265

[3] In the reign of Valentinian London was dignified by the additional name of Augusta.

however of the Roman fleet, which had guarded the Channel, must have caused a serious loss of commerce, against which however the Citizens might set their relief from annual contributions to Rome.

II. Saxon London.

In 457 A. D. Hengist defeated the Britons at Crayford, the eastern boundary of the London territorium, and the survivors fleeing to London found refuge within its walls. Canterbury was Hengist's capital, and the conquest of London seems to have been reserved for the East Saxons, who about 520 A. D. combined Essex, Middlesex and Hertfordshire into a Kingdom with London as their metropolis[1]. At any rate in 604 A. D. Bede describes London as the East Saxon Metropolis and a great emporium. This could hardly have been its condition, unless it had been spared the utter destruction that overtook most of the Roman cities in Britain. Otherwise we should have to suppose that the Saxons having slain the inhabitants or sold them into slavery made a settlement in the town and adapted themselvs immediately in this one case to commercial life; and it would be still more difficult to account for the survivals of Roman Law and customs which we shall have occasion to note. Ethelbert King of Kent built the first Saxon church of St. Paul at the beginning of the seventh century on the site of the Roman temple of Diana and relics of the Diana cult lingered into the Middle Ages. From this time we know London again in the words of Bede as „a mart town of many nations which repaired thither by sea and land"[2]. No doubt the town suffered like all old towns from fires, and it is not to be supposed that with the exception of the walls, streets, and gates Saxon London can have borne much resemblance to the Roman city with its houses, markets, theatres, baths and public buildings of brick and stone; indeed we are told by Bede that no architecture in brick or stone was attempted by the Saxons until the year 680[3].

London survived the wars of the Heptarchy; and when Egbert became Overlord of all England in 827, he made London his resi-

[1] So Bede; but possibly this only meant „ecclesiastical metropolis", the seat of the bishop not of the King.

[2] See Bede Book II. Chap. 3.

[3] See Bede book II and Stow's Survey (1754) vol. II, p. 9.

dence. Then began the Danish invasion of England. But the town was so populous and its walls so strong that it beat off the Danes over and over again. In 851 however the Danes plundered London and held it for a time, and a Danish army wintered there in 872. Alfred the Great at length got the upper hand of the invaders and in 886 rebuilt the walls of London and restored the City. When Canute obtained the Kingdom in 1016 London paid a tribute of £ 10500, one seventh of the whole amount paid by England. This is not very different from the proportion London would now pay on the basis of population. The Danes had a permanent settlement or Wick outside the walls of London, commemorated by the Church of St. Clement Danes in the middle of the Strand, and by Wych Street. Later on, as intercourse with Normandy increased, Normans began also to settle in London[1], and thus Saxon-Roman London, so dear to Freeman as „the stronghold of English freedom" began to assume a foreign complexion, owing to the growing number of the foreign traders who brought foreign wares into London and exported English wool and other products to the continent. This influence proved decisive in the developement of London institutions. Within the City walls the ancient Roman division into ‚regiones' seems to have lingered, and the Roman idea of a municipium was probably never quite lost. Above all the merchant law and customs, undoubtedly of Roman origin, were cherished by the citizens and confirmed by successive kings. Alfred the Great, who issued his code of law (Dombok) in 890 A. D. made special arrangements for London. His division of the City probably followed the Roman ‚regiones'. These divisions elected their own magistrates; but the whole government was presided over by an Alderman, afterwards called Reeve, and then Mayor. To this office Alfred appointed Aethelred, Alderman of Mercia[2]. A copy of Alfred's Dombok was apparently preserved in the City Archives and used by Andrew Horne in compiling his well known treatise called the Mirror of Justices. Horne, a fishmonger of London and Chamberlain (Town Clerk) in the reign of

[1] Probably from 886 A. D. onwards: see Gomme's Governance of London p. 190—1.

[2] Saxon Chronicle A. D. 886. The chief Saxon or Teutonic institution which London received was the Folk-moot, which used to meet as late as the 13th century at St. Paul's Cross. It was a popular assembly which claimed the right of confirming or rejecting the Sheriff's appointment.

Edward II was well acquainted with the Anglo-Saxon language and terms of law. What we have to note is with what tenacity London clung to its autonomous customs and independent ways when Romanised England fell to the Tribal System of the Saxons and again when Saxon England yielded to the feudal system of the Normans. The charters and privileges granted to the City of London by the Norman Kings were largely exemptions from the feudal system and permission to continueto enjoy the laws of Alfred, Athelstan and Edward the Confessor. From the reign of Athelstan (925—940 A. D.) date the famous dooms or laws of the City of London which afford a glimpse of London Government a thousand years ago. It was a combination of civil, ecclesiastical, and commercial authority. „This is the agreement (compact)" — so begins one of Athelstan's laws, „which the Bishops and Reeves belonging to the city of London have resolved upon and sworn to observe"[1], and the doom proceeds to recite numerous resolutions for mutual defence against robbery and violence entered into by „the free gilds" of London. Under Anglo Saxon law a guild (from gildan to pay) was a fraternity, association or company towards which every member made a contribution. The sums subscribed were put into a common stock which was used partly to protect members of the guild and partly to compensate them for losses. In Norman times these common law guilds and free associations were only suffered to continue in other boroughs under royal licence. But the London guilds continued under cover of charters, and blended with the system of London government, so that the city Hall was called the Guildhall, though primarily the meeting place not of the London guilds but of the Lord Mayor and Commonalty of the City. It has been left for Mr. Gomme to show that the Laws of Athelstan point not only to the existence of guilds but also to the autonomy of the Londoners and to a conflict between London Law and Saxon Law. Under Anglo Saxon and Danish kings London was treated as a self governing community, apart from the rest of the Kingdom, with a constitution resembling in some respects that of the Roman Municipium to which it succeeded. The magistrates were appointed as a rule by the citizens but sometimes

[1] Wilkin's Leges Anglo-Saxonicae. 965 and Gomme's Governance of London pp. 121—132 which contains a literal translation and some ingenious comments.

by the King; and the Bishop, who had great authority, was appointed by the Archbishop of Canterbury. But London was not a corporation. The device of „gildating" or incorporating a whole town was of much later date. The free population of London governed itself loosely in guilds and communities. The symbols of unity were the walls, and the magistracy, and the bishops. The population and wealth of the city were probably less than in Roman times, but still its power and resources must have been considerable; for the Saxon Chronicle frequently states that a King succeeded to the throne „with the sanction of the citizens of London". Under Edward the Confessor Anglo-Saxon law was again revised and consolidated, and under William of Normandy many of the liberties lost in the rest of England were preserved in London after the Conquest including the ancient privilege of Londoners not to be called on to Fight outside their territory[1]. The Roman church and the Roman merchant law prevented London from being wholly Saxonised Danised, or Normanised. And if we wish to visualise these conservative influences we may see them in St. Paul's church and in the Leadenhall Market, the former standing where once stood the Temple of Diana and the latter occupying the site of the Roman Forum.

III. Norman London and the London charters.

There was a Norman as well as a Saxon party in London when William invaded England to assert his claims to the throne. The Bishop of London himself was a Norman; and William in order to secure the allegiance of the citizens commenced his reign by granting them a charter which was never revoked. Brief as it is this charter or writ is a comprehensive grant of all existing liberties and privileges. In the words of Norton he found the Londoners holding their land, houses and goods in their own right, entitled to dispose of them at discretion, or to transmit them by will: — „Governed by their own magistrates and amenable only to their own courts, they were privileged in having justice dispensed to them not according to the will of any superior but according to the general law of the land, modified by their own peculiar customs". In short the Burgesses of London possessed all the legal rights and privileges which

[1] See a Charle of Edward II in Nortons History of London p. 442.

in Anglo-Saxon times distinguished men of the first rank, who held land in their own right and were entitled to the appellation of freemen in a country largely populated by serfs [1].

This first famous charter may be literally translated from the original Anglo-Saxon as follows: —

„William the King greets William the Bishop and Godfrey the Portreve, and all the Burghers within London, French and English, friendly. And I make known to you that I will, that ye be law-worthy, as ye were in the days of King Edward. And I will, that each child be his father's heir after his father's days. And I will not suffer that any man command you any wrong. God keep you."

The Portgerefa or Portreeve [2], to whom with the Bishop this charter is directed, was the civil and judicial chief of London just as the Shire-gerefa or sheriff was the civil and judicial chief of a county. The value of the charter consisted of course in the King's relinquishment of his right to reduce the French and English residents of the city to dependents of the Crown. By leaving them freemen or rather free tenants, as Norton remarks, „this charter forms the appropiate and stable basis of all the subsequent franchises and privileges of the citizens whether political, corporate or private".

The grant of this charter may be ascribed partly to the wealth and importance of London and to the difficulty ot obtaining an unconditional surrender, partly to the strong Norman element which was ready to welcome William under the lead of the Norman Bishop Stigand. But the Conqueror did not trust solely to the gratitude of the burgesses; he at once began building the Tower of London so that the citizens might see, and if necessary feel, his power. Along with the Tower many churches, monasteries and other stone buildings began to be erected in the massive Norman style. William Rufus walled in the Tower, rebuilt London Bridge, and erected Westminster Hall. The charter granted to the citizens by Henry the First is a long and important document of great historical interest. It recognises in the most explicit manner the special laws, courts, and customs of the City of London, and provides that the

---

[1] See Norton's City of London p. 59.

[2] Anglo Saxon Gerefa, English Reeve, German Graf. The Etymological relationship of English Sheriff to German Grafschaft is curious.

Londoners shall have their rights of hunting „as their ancestors had“ in Chiltern, Middlesex and Surrey. In its commerce with other towns London is to be toll free, and if tolls are imposed on London merchandise by another town London may retaliate by imposing tolls on the goods from that town. On the death of Henry I London supported Stephen, who courted the citizens and granted them, as Henry I had done, the right to choose their own sheriff; but only in return for a payment of a hundred silver marks. Stephen's death in 1154 ends the Norman period.

IV. Plantagenet London 1154—1485 A. D.

From 1154 to 1485 England was ruled by the Plantagenets. The first of the line, Henry II, granted the citizens of London a new charter resembling that of Henry I but with a few restrictions and reservations, the most important being that the right of electing their sheriff was withdrawn. It was in this reign that Fitzstephen, a monk of Canterbury, wrote in Latin his famous and laudatory description of London. He tells of its wealth, its commerce and markets, its sports, its schools and its churches numbering in city and suburbs 139. He likens its government to that of Rome. The sheriffs (vicecomites) tally with the Roman Consuls, the Aldermen with the Roman senators. Then there are magistrates, markets, courts, comitia and regiones. Certainly this precious tract, fortunately preserved in Stow's London, bears out the view that some institutions of London Government dated from Roman times. The second charter of King John restored the election of the sheriff to the Citizens. His fourth charter expelled from the city the guild of weavers, whose monopoly probably injured the community. King John's fifth charter to London, in the 16th year of his reign (1215 A. D.), grants and confirms to the barons of the City of London „that they may choose to themselves every year a mayor, who to us may be faithful discreet and fit for government of the City, so that he may be presented to us on being chosen, or in our absence to our justiciar; and it shall be lawful to them at the end of the year to remove him and substitute another if they will, or to retain the same, provided he be presented to us or our justiciar in our absence.“ In the City Records this grant is summarised, with the important addition that the Mayor of London is to be chosen by „the barons“ from among themselves. This charter however

is not the origin of the mayoralty. It confirms a custom. The first Mayor is believed to have been Henry Fitzalwyne who was elected in 1189 and held office till 1212. His name is the first entry in the Chronicles of the Mayors and Sheriffs of London. The fourth charter of John (1202) also refers to the Mayor, but according to Mr. Round the earliest contemporary reference to a Mayor of London is 1193 A. D. About the same time (A. D. 1191), in the absence of Richard the First, John with the Archbishop of Rouen and the King's justiciars granted the Londoners their commune[1]. The „Commune" is doubtless correctly interpreted by Mr. Gomme as the right of common self government by the townsmen. It was the reassertion of an old claim, the restoration of an old right, and may be read in the light of the ancient saying: — „Come what may the Londoners shall have no king but their mayor"[2].

The frequency of fires had led the Court of Aldermen in the first year of Richard's reign to pass an ordinance, or by-law, that in future houses should not be built of wood or thatched, but should have an outer wall of stone raised sixteen feet from the ground. Twelve aldermen were chosen at a full hustings to form a sort of building committee to see that the ordinance was carried out and to settle disputes as to inclosures, party walls etc. Later on however the ordinance fell into desuetude, and it was only in the reign of James the First that brick really superseded wood as the common building material. Another interesting feature of Richard's reign is the recognition in his second charter to London of a prescriptive right of the citizens to free navigation of the Thames. The right is implied in a clause directing that all fishing weirs which obstructed its navigation should be removed. The Thames jurisdiction or „conservancy" was long disputed, first by the Constable of the Tower and later by the Lord High Admiral on behalf of the Crown against the City authorities, until in the reign of James the First the City's conservancy was recognised and defined by charter as extending from Staines to Yenleet and as including the river Medway.

---

[1] Concesserunt civibus Londoniarium habere communem suam. So the contemporary chroniclers.

[2] Indirectly the London community did actually give England a sovereign; for Geoffrey Boleyn, Lord Mayor of London in 1457, was great great-grandfather of Queen Elizabeth. The title Mayor had an almost royal significance owing to Charlemagne famed descent from a Parisian mayor of the palace.

In the quarrel between John and his barons London sided against the King. The army of the barons entered the City in 1215 and repaired Aldgate which was then in a ruined condition. A special clause of the Magna Charta confirmed London in its ancient liberties, immunities, and free customs. The long and troubled reign of Henry the Third yielded no less than nine charters to London, a number that suggests, if it did not provoke, Hume's sarcasm on this reign that „laws seemed to lose their validity unless often renewed".

The supreme organ of City Government at this time was the folkmote, a meeting of the whole body of citizens at St. Paul's Cross summoned by a bellman. The old city books refer to it as an ‚immensa communitas civium'. The King treats with the folkmote as representing the citizens at large. They were by now possessed of a common seal, one of the marks of a corporate capacity; for without a seal a community could not dispose of property or institute legal proceedings [1].

The sixth of Henry's Charters granted in the 31 st year of his reign is the first charter that mentions the Mayor and Commonalty of London and recognises their corporate Acts under the Common seal. His ninth charter throws light upon the law merchant. The pleas concerning merchandise, it says, were wont to be decided by law merchant in the boroughs and fairs by four or five of the citizens there present. In London the citizens chose wardens to adjudicate in these disputes and it was usual also to appoint a special alderman (one no doubt who was conversant with foreign languages and usages) to administer the law merchant to the German members of the Steelyard [2].

The most important social change that came over London in the 13 th century was the establishment of many orders of Friars — Black, White and Grey. It is said that two thirds of the whole area of Plantagenet London was at length appropriated by friaries, monasteries, convents and hospitals. In 1285 the first water conduit was constructed to carry water in leaden pipes from the Tyburn [3]

[1] Trace of civic property is at the end of Edward the Third's reign when the Commonalty complained that the Mayor and aldermen had been using the City Seal to make grants of City land without authority from the Commonalty.

[2] See Calthorpe's Usages pp. 12, 13., Liber Albus fol. 40, Norton's History of London p. 248.

[3] Burn means stream.

to Cheapside. In 1290 Charing Cross was erected in memory of Queen Eleanor, and in the same year the Jews were expelled from Old Jewry, to return again under Cromwell. The great reforms of English law and administration in the reign of Edward the First had only an indirect bearing upon London; But the first London Charter of Edward the Second is of high constitutional interest. The citizens had prepared a series of proposals for the improvement of London government; and these articles were submitted to the King, who was pleased, after making certain alterations, to ratify 20 articles which should thereafter be perpetually observed. The mere fact that, after the administrative and legal reforms of Edward the First, the Crown was now sufficiently influential and sufficiently respected in London for the citizens so far to forego their legislative autonomy as to submit their projects of municipal reform to the King for his confirmation is in the opinion of Mr. Gomme highly significant. It marks a change in the relation between London and the State. Henceforth the autonomy of the City of London tends to be sub-legislative rather than legislative. The supremacy of the king and parliament is scowly established. The rights of Londoners are regarded more and more as privileges to be withdrawn or modified from time by the state, and gradually the differences that marked off the laws customs and institutions of London from those of the rest of England dwindled, and became less significant though they have remained perceptible if not substantial down to the present day. The City constitution as contained in these articles of Edward the Second's first charter is of historic interest and may be briefly summarised: —

The Mayor and Sheriffs are elected by the citizens as provided in previous charters. The Mayor is to remain only one year in office, and is to hold no other civic office. He is not to encroach on the Sheriff's courts. The Sheriffs are to have two clerks and two sergeants. The Aldermen are to serve one year only. The tallages are to be assessed by wards-men deputed for that service in the several wards and may not be increased by the Mayor and Commonalty. The sums so raised are to be delivered to four of the Commonalty to account for the disposal of the money. Freemen of the City must pay ‚scot and lot' and bear all civic burdens. Those who are members of a trade or mystery may be admitted to

the freedom of the city at the hustings court; those who are not members may only be admitted with the full assent of the Commonalty assembled. Those who enjoy the liberty of the city but live outside it must pay scot and lot in respect of the trade they carry on within the city. The Common Seal of the city is placed under custody of two aldermen and two commoners to be chosen by the community. Weights and scales are to be in the custody of honest men skilled in weighing and chosen by the community. Non-freemen may not retail wines or other wares within the city or its suburbs. All brokers are to be chosen by the merchants of the trades concerned. Non-citizens within the City and suburbs must pay civic burdens, except merchants of Gascony and other foreign parts. The property of Aldermen is to be taxed by the men of their wards like that of other citizens. Bridge Keepers are not to be aldermen, but are to be chosen by the Commonalty. The Chamberlain[1], the Common Clerk[2], and the Common Sergeant are also to be popularly elected. The Mayor, Recorder, Chamberlain, and Common Clerk, are to be content with their just and ancient fees.

The King further granted that the Mayor Aldermen and Commonalty might by common consent, for the common necessities and profit of the City, assess tallages upon their own goods, and rents, and upon the mysteries and levy the same; and that the money so levied should remain in the hands of certain commoners to be laid out for the common benefit of the City.

Here we get an early glimpse of the beginning of municipal rates — the characteristic system of local taxation in England, which eventually took shape in a general statute for poor law purposes in the reign of Elizabeth.

This charter carries the developement of the City's written constitution to a point at which it will be convenient to pause before reviewing rapidly the further changes it has undergone.

The Aldermen mentioned in this charter were presidents of the ‚Wards', and the ‚wards' were the divisions previously called Aldermanries or guilds[3]. The Aldermen went on being elected annually

[1] The City Treasurer.

[2] The town clerk.

[3] The territorial guild should be distinguished from the commercial guild, though the administrative and mercantile institutions of London were clearly connected.

until Edward the Third in the 28th year of his reign passed an ordinance in council making them irremoveable without cause, which ordinance was confirmed by a parliamentary statute in the reign of Richard the Second. The Aldermen of the City of London have from that time been, and still are, elected for life. They are now elected by the ratepayers in each ward. This was of course a great encroachment on the democratic character of the government of the City of London. Another clause of this charter confirming the privileges of exclusive retail trading in the City and suburbs to freemen indicates how the connection of commercial privileges with civic rights inevitably tends to the establishment of an oligarchy. But the City of London maintained its democratic character far more successfully than other English boroughs, where „select bodies" had gained almost exclusive control long before the Reform of 1835. It should be observed that the old city franchise was based on occupation and the payment of local rates (scot and lot) but that it was not necessary for a voter to sleep within the walls. The election of the Mayor and Sheriffs and of the Chamberlain or City Treasurer, another important officer, by the Commonalty did not survive the growing power of the City Companies. „Nor is it surprising" as Norton writes, „that the same mercantile influence which established the trading qualification of the freemen, should also be powerful enough to remodify their elective franchises, so far as regarded the chief civic dignitaries".

But it is also not surprising that the inconvenience of government by general meeting, which tended to become mob rule, should have led to further constitutional changes. The first attempt at a remedy was made in the reign of Edward the Third after the City's power to amend its own constitution by ordinance had been solemnly recognised and confirmed by a charter of 1341[1]. In 1346 the Assembly of Citizens at large (folk-mote) passed an ordinance that

[1] This charter, granted June 3rd 1341 (the 15th year of Edward III) witnesses to the ancient right of altering its own constitution which belongs even now to the City of London and to no other authority in England; for even the House of Commons cannot alter its constitution without the assent of the King and the House of Lords. The charter declares that „where customs previously in use proved hard and defective or anything newly arising in the City needed amendment, the Mayor and Aldermen with the assent of the Commonalty might apply and order a fit remedy as often as

each ward at the annual ward mote should choose according to its size, 8, 6, or 4 members to deliberate on the common interests of the City. The electorates however were not clearly defined, and 29 years later a special meeting of leading citizens was called, and an ordinance passed, complaining of the discretionary power assumed by Mayor and Aldermen of summoning from the delegates of the wardmote only those whom they liked as Common Councillors to deliberate on City matters. This special meeting ordered that in future the Common Councillors should be nominated by the trading companies instead of by the wards and that all persons so nominated should be summoned to take part in the Common Council and in the election of officers. The Citizens at large however did not relish exclusion and persisted in taking part in City affairs. At last in the 7th year of Richard the Second an immensa communitas of citizens specially convened made an ordinance that the election of Common Councillors should be restored to the wards, four to be elected by each. This was the last meeting of London's citizens in a legislative and corporate capacity. The „immense community" was henceforth represented by the Common Council. The Community however continued to meet in an electoral capacity for 84 years longer until the 7th year of Edward the Fourth's reign, when it was enacted that the Common Council instead of the mass meeting of citizens should elect the Mayor and Sheriffs. But eight years later the City Companies contrived to associate themselves with the election, and finally it was established by an Act of the Common Council in the 15th year of Edward the Fourth that the masters and wardens should associate with themselves the honest men of their mysteries and come „in their last liveries" to the elections of the Mayor and Sheriffs; and that none but themselves and the members of the Common Council should be present.

We cannot leave Plantagenet London without referring to the fall of the order of Knights Templar in 1313 and the subsequent lease of their property (the Inner and Middle Temple) to the Students of the Common Law to whom it still belongs, and who

---

seemed expedient; so that such ordinance should be profitable to the king and citizens and to all others liege subjects resorting to the city, and also consonant to reason and good faith": see Liber Albus, and Norton p. 470.

still govern it as a precinct through their Benches. Towards the end of the 14th century Geoffrey Chaucer the first great English poet was employed as clerk of various public works in London, his father being a city vintner. Westminster Hall was rebuilt by Richard II in 1397, and the Guildhall was built in 1411. This has been the seat of the Common Council ever since, and its name testifies to the association of the City Guilds and Companies with the Government of London. The most thrilling military events of the period for London were the rising of Wat Tyler in 1381 and the unsuccessful attack of Thomas Nevill in 1741. The rule of the Plantagenets was ended by the battle of Bosworth in 1485.

Tudor and Stuart London 1485—1688.

In the reign of Henry the Seventh a Venetian visitor to London was struck by its wealth and especially by the vast quantity of the gold and silver plate displayed by the goldsmiths, which far surpassed anything he had seen in the great Italian Cities.

There was no improvement however in sanitation. Fevers and plagues constantly broke out, nor was any respite afforded until the great fire destroyed the central breeding grounds of so many abominable and loathsome diseases. It has been said that, as Norman London was distinguished by the foundation of the monasteries and Plantagenet London by the foundation of the friaries, so the most important event for Londoners in Tudor times was the suppression of all religious houses and the confiscation of their vast wealth and possessions. Most of the London Friars and Monks were evicted in 1538. Some of the foundations were converted into hospitals and schools, others were sold to the City Companies. But a great many lands and buildings must have been thrown into the market and the outgrowth of the city must have been considerably postponed. The earliest maps of London date from the middle of the 16th century and show that the only urban part of London outside the City walls was on the West for half a mile beyond Ludgate and Newgate. St. Giles was actually in the fields. Moorfields, Spitalfields, Leicester Square and Convent Garden were still real fields or gardens. Clerkenwell and Islington were villages. Holborn and Bloomsbury were rural health resorts. Piccadilly was a country road and was called

„the waye to Redinge“ [1]. Henry the Eighth had good sport, as a proclamation against poaching shows, with partridges, pheasants and herons „from his palace at Westminster to St. Giles in the Fields and thence to Islington, Hampstead and Hornsey Park“. In Elizabeth's time the growth of London began to alarm the Government, and in 1580 the building of new houses or tenements within three miles of the City was prohibited by proclamation; but the prohibition was not observed. In 1566 Sir Thomas Gresham founded the Bourse, called the Royal Exchange from 1571; and in 1568 water began to be drawn from the Thames by a conduit to the lower parts of the city. Fourteen years later Peter Moris, a Dutch engineer, obtained a five hundred years lease of two arches of London Bridge and erected „forciers“ to convey Thames water to the east end of the City. In 1701 his descendants sold the lease for £ 30 000 which lasted still 1822 when it was doelt bought up by the Southwark Company. Other water enterprises on the northern side were commenced in the reign of James the First. Reservoirs at Clerkenwell, supplied by the New River, were constructed by Hugh Middleton, King James the First contributing part of the capital on condition of sharing in the profits. By 1720, according to Strype, water pipes ran below every street in London, and almost every house with a rent of more than £ 15 or £ 20 per annum had a separate service, the smaller houses having pumps near them. But drainage was neglected, and the accession of James was accompanied by one of the worst visitations of the plague, over 30 000 people being carried off. The Elizabethan prohibitions against building new houses were renewed by James and Charles the First, and some offenders were punished by the Star Chamber. In 1631 the population of the City and Liberties was returned as 130 000. The royal distrust of Londoners was justified in the Civil Wars, when the victory of parliament was assured by the steady and almost unanimous support of the capital. The Jews were allowed to return to England by Cromwell in 1650, and Aldgate became their quarter in London. Twenty five year later the revocation of the Edict of Nantes brought many French Protestants who established the silk manufactures in Spitalfields.

[1] Reading. The topography of London and the smallness of its suburbs is illustrated by the story of Sir Thomas Wyat's rebellion.

Before the great Fire of 1666 the housing of Londoners was incredibly bad. The floors were commonly of clay strewn with rushes, says Erasmus; under the rushes lay an undisturbed collection of grease, bones and filth. Light and air were excluded by the crowded fashion of building. Yet at the beginning of the seventeenth century many well to do citizens had pleasant gardens within the City walls. The largest garden area was just behind Lothbury: but there were also gardens in Watling Street, as contemporary plays show. The only good street before the Fire was the old Roman way from Aldersgate to Ludgate. which was very broad and commodious at Cheapside. Otherwise the City was a labyrinth of narrow alleys and paths. Wheel carriages could not be much used. and most of the carrying was done by porters as in Constantinople today. Coaches were introduced in the reign of Elizabeth, but the surface was so bad that they were of little service within the city walls except for display. It is a curious fact however that an Act of the Common Council in 1661 restricting vehicles plying for hire within the City to the number of 420 was still in force in 1829[1].

It will be convenient to trace the rise and developement of the modern police system of London in a separate chapter, and we shall now conclude this section with a brief review of the later charters. which are mostly unimportant. The London citizens and aldermen had some sharp contests with the despotism of Henry VIII. His frequent grants of monopolies to foreigners provoked a furious riot in 1517, and in 1525 the City successfully withstood a „benevolence" for the French War. The London Charters of this reign were merely recitals. The Court of Conscience, or Requests, for small claims was established by an Act of Common Council in the ninth year of Henry's reign. By a charter of Edward the Sixth the inhabitants of Southwark were placed under the jurisdiction and correction of the Mayor and City officers of London. Thereupon the Court of Aldermen increased their number by one and made Southwark a Ward with the name of Bridge Ward Without. The Common Council then ordained that this new alderman should be elected. But their ordinance was repelled in the next reign and the election of the Southwark Alderman was given to the Court of Aldermen. There are no

[1] Norton's London p. 109.

Elizabethan charters; but those of James the First are of interest. One, as we have seen, confirms the City's Conservancy of the Thames from Staines to Yenleet or Yendall. It also confirms the once lucrative franchise called ‚metage', with the office of ‚measurer' of all goods brought to the Port of London. In a second charter the City Jurisdiction municipal and magisterial is enlarged to include Dukes Place, Great and Little St. Bartholemews, Blackfriars, Whitefriars, and Cold Harbour. In a third the practice of weighing and selling coals is regulated.

The first charter of Charles the First, dated in the 14th year of his reign, is a great Inspeximus Charter, which recites all charters granted to London from the time of the Conqueror, and quotes them nearly all verbatim. All these charters are confirmed and all free customs restored. The charter grants that the Mayor, Recorder and Aldermen who „have passed the Chair" [1], and the three senior aldermen who have not passed the chair shall be justices of the peace. The charter grants or confirms certain lands or waste grounds as the property of the commonalty [2], including West Smithfield and the fairs and markets there held with ‚pickage', ‚stallage' and all profits. By this charter „no market shall be henceforth granted to be kept within seven miles in compass of the City." The Offices of garbling, gauging, and weighing are regulated and the office of „outroper", or auctioneer broker, is created. Citizens are permitted to erect hanging signs outside their houses — a nuisance and danger which was not checked until the middle of the 18th century. In the 16th year of his reign Charles the First granted a second charter which „in consideration of a sum of £ 4200 confirm amplifies and establishes the privileges of ‚package', ‚scavage' and ‚bailage' of foreign merchandise delivered or unladen within the city or suburbs. It should be explained that the City tolls were as old as the customs, and that when „the petty customs" were abolished by a statute of George the Third [3] the duties and tolls

[1] I. e. who have been Mayor.

[2] But saving to the King all streets alleys and other waste places within the City. This was doubtless an encroachment; for the land within the city was held by the citizens themselves, and could not be said to belong to the King.

[3] 24 Geo III c. 16. The petty customs were special customs paid by aliens.

paid to the City of London were excepted. The above offices were connected with the oversight of the various port dues, tolls and customs; and the officers were supposed to detect and prevent such fraudulent practices as false packing, false mixture or false ownership by a citizen. In the same way „stallage" and „package" were concerned with the dues for stalls in the City markets. All these offices says Norton, a learned investigator in the legal antiquities of the City of London, „would seem to have rested rather on the principle of placing every employment or avocation of a common or public character under the regulation or supervision of the local government". The supervision of common carriers, porters, fishermen, watermen etc. by the City authorities rested on immemorial usage unconfirmed by charter or Act of Parliament. In 1663 Charles the Second granted the citizens a grand Inspeximus charter (usually called the Inspeximus Charter) which is usually referred to as the text of all the City Charters.

By the Civil Wars the City like the rest of the country had suffered heavily, and in the great fire of 1666 a vast amount of its property was consumed. The embarrassment of the corporation was increased by Charles the Second who, to provide for the Dutch War, seized the funds desposited at interest in the Exchequer by merchants, bankers and goldsmiths — an act of barefaced robbery which ruined many wealthy citizens. The Protestant feelings of the City were also incensed by the King's Papist leanings, and the breach between King and City widened until at length in 1683 a quo warranto was directed against the City Corporation on the pretext that it had acted illegally in reference to market tolls and also in a petition to the king, the real ground being that the City persistently elected sheriffs opposed to the Court faction[1]. The servile judges in the Court of Kings Bench gave judgment against the City and declared the Charters of the City forfeited. The King thereupon removed the obnoxious aldermen and appointed a new Lord Mayor and Recorder and new Sheriffs to act during pleasure. James the Second pursued the same policy, but in 1688 when he heard of the landing of the Prince of Orange he sent for the Mayor and Aldermen of the City and announced that he would restore their charter and

[1] The story of the nomination of Sir Dudley North is told in the Life of Lord Keeper North: see also for an account of the struggle between the Court and the City. Norton's London pp. 301—7.

privileges, and Judge Jeffries was sent to the Guildhall to deliver the Charter to the Court of Aldermen. As soon however as James left London the Court of Aldermen and the Court of Common Council declared for the Prince of Orange. The importance of the civic independence of London was immediately recognised by the Parliament of the Restoration. A statute was passed declaring that the judgment obtained on the quo warranto in Charles the Second's reign and all the proceedings of the Crown on that occasion were illegal and arbitrary. The judgment was reversed, annulled and made void; and the Statute went on to enact that the Mayor Commonalty and Citizens should for ever remain a body corporate and politic, and should not be excluded or ousted therefrom upon any pretence whatsoever [1]. This was the last great historical event in the constitutional history of the City. After the Revolution some controversies arose as to the mode and procedure of elections both at the Ward Motes and in the Common Hall, together with disputes between the Court of Aldermen and the Court of Common Council as to their respective rigths. In 1725 a Bill was introduced in the House of Commons to settle the questions at issue, which after some protests was passed and eventually amended by an Act of George the Second [2]. The Tale of London charters is completed by one in the reign of William and Mary, and two granted by George the Second, which constituted all Aldermen Justices of the Peace within the City. The history and meaning of the London charters have been so admirably presented by the learned Mr. Gomme that I cannot refrain from quoting a few sentences from his conclusion: —

„The Corporation of London has no governing charter or Act of Parliament which really defines what its constitution is, and by which the election, powers and functions of the governing bodies and principal offices are regulated. It has a great body of charters, 120 in number, extending over a period of 670 years from William the Conqueror to George the Second; but there is no authoritive exposition of the multifarious customs, rights and privileges claimed by the corporation of London."

The Existing City of London and its Corporation.

Having shown whence the City of London came and how its constitution took shape we may now briefly describe this unique area

[1] 2 Will. and Mary, c. 8.
[2] 19 George II, c. 8.

of local government as it exists to-day after having so long and so successfully defied all the efforts of reformers.

Area population and wards.

For municipal purposes the City of London is about one square mile. The population that sleeps there is about 37 000 having steadily dwindled for more than a century. The resident day population is estimated at 300 000 having as steadily risen. There is an electorate of 30 000 divided into 25 wards (Cripplegate Within and Without counting as one) and 112 parishes. The municipal City of London is partly „within" and partly „without" the walls, London „without the walls" having been included for purposes of defence. The wards are very unequal in size those outside the walls being the largest. A consideration of the map of London, say the experts, will show that all „the liberties" outside the walls are on ground where the walls were exposed to attack. Thus the ward of Farringdon Without extends to Temple Bar which is the high and rising ground opposite Ludgate. So also Cripplegate Without and Aldersgate Without and Bishops Gate Without. On the moor side and the river side there were so such liberties. Temple Bar and the other „Bars" were the entrances to the ancient unwalled liberties and the gates of course were the entrances to the walled city. Since the reign of Richard II, when an Act of Parliament separated Farringdon Without from Warrington Within[1], the names and (with a few exceptions) the boundaries of the wards have remained unchanged. As to changes of boundary Whitefriars and Blackfriars were respectively attached to Farringdon Without and Farringdon Within by Act of the Common Council dated March 11, 1736 and Feb. 28th, 1806; and the Post Office Act[2] annexed St. Martin's-le-Grand to the Aldersgate Ward. The Inns of Court and Chancery are regarded as parts of the City and a within the liberties of the City though they do not pay the City burdens and are not under the municipal government of the City Corporation. It is a curious fact illustrating the reluctance of the City to extend its privileges that, although Southwark was several times granted in Plantaganet and Tudor times to the City Corporation, it was never

[1] 17 Richard II, c. 13.
[2] 55 George III, c. xcl. S. 71.

effectually incorporated within the City. After the charter of Edward VI giving the City power to annex Southwark, the Common Council enacted that Southwark should be constituted a new ward called „Bridge Without". For a short time as we have seen Common Councellors and Aldermen were elected, but the practice fell into disuse, and the Corporation of London only recognised persons who lived at Bridge Foot on the Southwark side as members of the Ward of Bridge Without. Consequently when the houses at Bridge Foot were pulled down there remained no constituancy. Under various acts and by-laws of the City the Senior Alderman who has „passed the Chair" may remove to the Ward of Bridge Without. If he declines, the next in seniority has the option, and if all who have been Mayor decline, the Common Council may appoint any freeman. No Common Councilmen are now elected for the Ward, which indeed can only be said to exist by a fiction. Southwark is now one of the London Boroughs with a Borough Council and Mayor under the London Government Act of 1899, but the City Corporation is still Lord of the Manor of Southwark[1].

Constitution of City Corporation.

The City Corporation is a Corporation by prescription. In the valuable memorandum contributed by Mr. John Kemp and printed in the Appendix to the Report of the Royal Commission of 1894 on the Amalgamation of London we read that the Corporation „has no governing charter or Act of Parliament which really defines what its constitution is and by which the election, powers and functions of the governing bodies and principal officers are regulated". Hence the historical method which we have adopted is the only one by which its present status can be appreciated. A very long and patient inquiry would be requisite in order to ascertain with anything like detailed accuracy how far the various charters, parliamentary statutes and Acts of the Common Council itself are still in force and how many of the ancient laws and customs of the City of London still hold good[2].

---

[1] For the external and internal boundaries of the City see Appendix X (1) pp. 359—361 of the Appendix to the Report of the Royal Commission of 1894 on the Amalgamation of London.

[2] The Customs of the City of London would require separate treatment.

The City Corporation is styled „the Mayor Commonalty and Citizens of the City of London." The Common Council consists of the Lord Mayor, 26 Aldermen and 206 Common Councillors. It is a curious mixture of extreme democracy, extreme plutocracy and extreme oligarchy. It is in one sense the most powerful local authority in England in that it has the power (confirmed by Charter A. D. 1341) of altering and amending its own constitution.

The democracy of the Common Council consists in this that all the Common Councellors are subject to annual election by the ratepayers and that most of the principal officers are appointed or re-appointed annually.

On the other hand the Lord Mayor, one of the principal ornamental functionaries of the realm, who receives £ 10000 for his year of office, who has special relations to the King and the Ministry, who is one of the chief entertainers of distinguished foreigners, who presides over the Court of Common Council, the Court of Aldermen, the Court of Hustings and the Court of Common Hall, is nominated by the Liverymen in Common Hall from among the Aldermen who have served the office of Sheriff. The Commission of 1854 reported strongly against this mode of election, and recommended that the Lord Mayor should be elected by the Common Council from all persons qualified to be Common Councillors. This reform if adopted would snap a link between the Municipality and the City Guilds.

There are twelve great Livery Companies and 67 minor Companies. To be a Liveryman and so to be an elector with the right to vote for the two sheriffs and certain officials and to nominate the Mayor a man must be:

1. A freeman of the City of London.
2. A freeman and Liveryman of a City Company.
3. Must have resided within 25 miles of the City for six months before being placed on the Register.

Freedom of the City may be acquired by servitude [1], patrimony [2], by gift of the City or by purchase.

The qualification of an Alderman is that he must be a freeman of the City. A Common Councellor must be a freeman and a rate-

---

The best known perhaps is the rule that every shop in the City is „market overt" for the goods sold there.

[1] Apprenticeship.

[2] Birth.

payer of the City. The Court of Aldermen stamps the City Government with an oligarchic character, as the Court of Common Hall marks its connection with the rich Guilds of Merchants. There are 26 Aldermen, one for each ward, Cripplegate Within and Without counting as one. Each Alderman is elected for life by the Ward Electors except the Alderman of Bridge Without, the ward that only exists in fiction. The Alderman anciently had great authority as ruler and governor of his ward. Now his principal duties are to summon and preside at the Ward Mote and direct prosecutions against nuisances. He is a justice of the Peace and a member of the Common Council.

The Court of Aldermen, called in full „the court of Mayor and Aldermen in the Inner Chamber", to distinguish it from the Outer Chamber or Lord Mayor's Court[1], has lost most of its administrative powers which it exercised as the Court of Quarter Sessions until they were transferred in 1888 partly to the London County Council but mainly to the Common Council. The Court of Aldermen however still licenses public houses in the City and has some other functions. It has the power, concurrent with that of the Common Council of ordering payments out of the City Cash.

The Common Council which exercises by itself and through its Committees most of the prescriptive and statutory powers of the City Corporation is styled in full „the Court of the Lord Mayor, Aldermen and Commoners of the City of London in Common Council assembled".

To make a quorum there must be present the Lord Mayor or his deputy, at least two Aldermen, and enough common Councillors to make up the number of members present to forty. Besides these the Recorder, Chamberlain, Common Serjeant, Town Clerk, Judge of the City of London Court and Clerk of the Court are expected to attend. The Sheriffs are also allowed to sit; but only the Lord Mayor, Aldermen and Councillors have the right to vote.

[1] This is one of the five special City Tribunals the others being the old Court of Hustings and the Court of the borough of Southwark (both practically obsolete), the City of London Court formerly known as the Sheriff's Court, the City Chamberlain's Court for disputes between Masters and Apprentices, and the London Chamber of Arbitration established in 1892 which is managed by a Committee of 12 appointed by the Corporation and London Chamber of Commerce.

Those who attend but cannot vote may speak if they are called upon.

Unlike other bye-laws the bye-laws of the City of London may if they are held to represent the usages and customs of the City run counter to the law of the land; because a custom is the law of the locality and is a local exception to the common law. On this ground as well as on account of the Charter of Edward III our Supreme Courts treat the Acts and Bye-laws of the City Corporation with more favour and respect than the bye-laws and orders of other municipal bodies. The Common Council has unlimited and almost unchecked control over the funds of the Corporation. No bills of more than £ 100 may be paid without its consent. All accounts are presented to it. It only can apply the common seal, and so it alone can dispose of the real property of the Corporation. It elects the Town Clerk, the Clerk of the Peace, the Coroner, Remembrancer and most of the officers. It is sanitary authority for the port as well as for the City subject to certain powers of the London County Council.

Elections in the Court are by shew of hands, a poll being only taken if demanded. Officers must be freemen; but no member of the Court can be an officer while he is a member. Most of the officers have to be re-elected every year, but the re-election is almost a matter of course.

The work of the Common Council may be inferred from an enumeration of its principal functions: —

City Police.

This force is independent of the Home Office and is entirely paid for by the City, one fourth coming from the Corporate revenue and three fourths from a City rate. The force is under a Police Committee of the Common Council.

City Estates.

The City Corporation possesses a number of valuable estates some of which like the Bridge Home Estate (for the maintenance of bridges) are held in trust for special purposes. The Common Council controls and maintains the London, Blackfriars, Southwark and Tower Bridges. The financial management of the City Estates

has often been the subject of unfavourable comment and the want of an independent audit lends colour to charges that may or may not be unfounded..

Markets.

The City Corporation is Market Authority for London, its powers being exercised by the Common Council. There are three Committees, one for the Central Markets, one for the Cattle Markets and one for the Billingsgate and Leadenhall Markets. The Markets administration has been and still is severely criticised.

Public Health.

This department is divided between three Committees — the Streets Committee, the Sanitary Committee and the Improvements and Finance Committee. These Committees have succeeded to the City Commission of Sewers (1848—1897). They administer the Public Health Acts and (unlike the other Metropolitan Borough Councils) are not subject to the bye-laws and regulations of the London County Council. A special Committee is also appointed to carry out the duties of the Corporation as Sanitary Authority for the Port of London from Teddington Lock to about 3 miles beyond the Nore. The Conservancy of the Thames passed from the City in 1857, but the City Corporation appoints six representatives on the Conservancy Board.

Parks and Pleasure Grounds.

Many fine parks and open spaces such as Burnham Beeches and Epping Forest have been bought by the City Corporation for the benefit of London and are maintained out of the City's cash. There is an Epping Forest Committee and a West Ham Park Committee.

Education Museums etc.

The Common Council maintains the City of London School and many other institutions, such as the Guildhall School of Music, the Guildhall Library and Museum and an Art Gallery. Committees are appointed for these purposes.

The Corporation has numerous powers and duties in connection with Charitable Institutions, and it manages the City of London

Asylum. Other important Committees are the County Purposes and the General Purposes Committee. The former appoints inspectors of weights and measures.

The Standing Orders of the Court of Common Council under which these Committees are appointed provides that „no Committee appointed by the Court shall be allowed to draw for any money on account of their expenses in any one year beyond the sums following“ [1], which range from £ 400 in the case of the City Lands Committee to £ 50 in the case of the Gresham Committee. It is to be feared that this system of uncontrolled allowances must be productive of much unnecessary expenditure. The Common Council appoints its Committees annually „at the first Calendar Court afrer St. Thomas Day: and the Lord Mayor for the time being is requested to call such Court as early as possible after Plow Monday“ [2]. There is indeed a rich antiquarian flavour about these Standing Orders which a foreign reader cannot hope fully to appreciate. Most of the Committees consist of 6 Aldermen and 29 Commoners, and any seven members constitute a quorum. There does not appear to be any provision by which the work of the Committees is necessarily subjected to the review and confirmation of the Common Council, and even the financial control of the Council is of an irregular and haphazard description [3]. The Corporation of the City of London is the only local authority in England which can spend money freely on purposes not authorised by statute.

Most of the principal officers, as before stated, are appointed by the Court of Common Council, as for example the Town Clerk, the Clerk of the Peace, the Comptroller of the Chamber and the Bridge Home Estates, the Coroner, the City Solicitor, the City Remembrancer, the Secondary and High Bailiff of Southwark, the

[1] Standing Order 91.

[2] Standing Order 41.

[3] The following provision taken from Standing Order 91 may serve as a specimen. „On any public Entertainment being resolved to be given by the Corporation a sum of money shall be fixed by the Court as the allowance for the expenses of the Committee appointed to carry out such entertainment; any decorations supplied to the Committee shall be paid for out of the said allowance, or, if there be no allowance voted, out of the sum voted for the entertainment, and shall consist of a ribbon, button or other decoration to be selected by the Committee, the entire cost thereof not to exceed five guineas for the whole supply.“

registrar of the Mayors Court and various ancient and ornamental personages such as the Sword Bearer, the Common Cryer, the Sergeant at Mace etc. Then there are appointed by the same Authority the City Surveyor, the City Engineer, the Medical Officers, the Commissioner of the City Police, a number of Clerks and Superintendents of City Markets, Clerks and Bailiffs in the City of London Court, the Sanitary Inspectors of the Port of London and various School Masters.

The Court of Aldermen appoints the Recorder and the Steward of Southwark, the Clerk to the Lord Mayor and the Clerk to the Sitting Justices. The Livery appoints the City Chamberlain who is not only the Treasurer and Banker of the Corporation but keeps the Freeman's roll and has jurisdiction over apprentices. The Livery also appoints the Bridge Masters and the Auditors of the City and Bridge Accounts, so that it may be said to share with the Common Council the control of the City's finances. Other officers are appointed by various Committees.

This completes our survey of the Government of the City of London, the only existing survial of the old unreformed Municipal Corporations, a highly interesting antiquity and extremely valuable as a living incorporation of the history of London but by no means an example of a satisfactory and efficient local authority.

The London Police.

We may trace the local police of London from the peace guilds of Anglo-Saxon times to the London statute of Edward I (1285 A. D.) which supplemented the Saxon principle of every man a policeman with the duty of Hue and Cry, by the recognition of a special police force with the duty of „Watch and Ward". The establishment of Justices by Edward the Third, which revolutionised the system of justice and police in the counties, hardly affected the police powers of the Mayor and Corporation of London. In the 14th and 15th centuries the duties of the police were extended to include the regulation of trade and morals. In the latter half of the Tudor period Londoners were forbidden to trade on Sunday, to burn-coal, or to use vehicles of more than a certain width. Ordinances were made against objectionable advertising. Thus barbers who practised phlebotomy were forbidden to advertise their skill by displaying a

basin of blood before their shops. Lepers and prostitutes were placed under surveillance, and officers were appointed to isolate persons suffering from the plague.

The „Liber Albus" or white book of the City of London, which was compiled at the beginning of the 14th century by John Carpenter, Common Clerk of the Corporation and Richard Whittington, its famous Mayor, gives much information as to the system then in vogue for the detection prevention and punishment of crime. Thus the City Constables of that time were required to take the following oath: —

„You shall swear that you shall keep the peace of our Lord the King well and lawfully according to your power, and shall arrest all those who shall make any contest, riot, debate, or affray, in breaking of the said peace and shall bring them into the house or compter of one of the sheriffs. And if you shall be withstood by strength of such misdoers, you shall raise upon them a cry, and shall follow them from street to street and from ward to ward until they are arrested. And also you shall search at all times when you shall be required by Scavenger or Bedel for the Common nuisances of the ward, until they are arrested; and also if there be anything done within your bailiwick contrary to the Ordinance of the City. And the faults you shall find, you shall present them unto the Mayor and to the officers of the said City. And if you should be withstood by any person or persons that you cannot duly do your office, you shall certify unto the Mayor and Council of the said City the name and names of such person or persons who trouble you. And this you shall not fail to do. So God help you and the Saints."

The freemen of the City were also sworn to assist the Constables in their respective wards. As an example of the punishments inflicted we may take the following from the Liber Albus: —

„If any default be found in the bread of a baker in the City, the first time let him be drawn upon a hurdle from the Guildhall to his own house through the great street where there be most people assembled, and through the great streets which are most dirty, with the faulty loaf hanging from his neck; if a second time he shall be found committing the same offence let him be drawn from the Guildhall through the great street of Cheepe[1] in the manner aforesaid to the pillory, and let him be put upon the pillory and remain there at least one hour in the day; and the third that such default shall be found, he shall be drawn, and the oven shall be pulled down, and the baker made to forswear the trade in the City for ever."

Similar punishments ware inflicted on the dairyman who watered his milk, the vintner who sold sour wine etc.[2].

[1] Cheapside, which curiously enough was much wider before than after the great Fire.

[2] In 1318 A. D. a Statute 12 Edward II. C. 6 was passed forbidding

„The Statute of the Pillory and Tumbrel“ [1] which remained in force from its enactment in 1266 until 1710 was „the chief legislative authority upon which police action directed against dishonest purveyors rested“ and had „a long career of practical usefulness“ [2]. Imprisonment was not frequent. The Newgate gaol indeed dated from the 12th century, but at first it was mainly used as a place of confinement for debtors, Jews, or political suspects. It is not till the fifteenth century, says the author above quoted [3], that we find a graduated scale of punishment by fine or imprisonment. At that time the punishment for drawing a sword in the City of London was half a mark or fifteen days, while the punishment for wounding a man with a sword was twenty shillings or forty days. The police system of the City of London was not materially altered by the Tudor sovereigns, who were chiefly concerned to establish peace and order in the counties and especially in Wales and on the Scottish border. Much of modern legislation on licencing, vagrancy, pauperism and riots has its origin in Tudor times. The March of the City Watch was a famous spectacle, and we are told how on St. Peter's Eve 1510 Henry VIII. took his queen and courtiers to see it in Cheapside. From 1528 to 1548 the March was suspended owing to the prevalence of the sweating sickness, but was then revived in the mayorality of Sir John Gresham. Partly owing to the fear of spreading infectious disease, partly to the strength of puritanical sentiment Shakespeare and his fellow playwrights and dramatists received little encouragement from the City authorities, and the London theatres of Elizabeth's reign were not built within the City jurisdiction, though Queen Elizabeth's Lords of Council wrote to the Lord Mayor in 1582 asking him „to allow of certain companies of players in London.“ In Elizabeth's time London was beginning to extend a little, especially from Ludgate along Fleet Street and the Strand to the Village of Charing Cross, and from Newgate to Holborn. But the suburbs, as these outgrowths began to be called, bore a bad name for crime and disorder. To improve the state of Westminster Elizabeth in 1559 gave the Dean and Chapter a charter

---

public officers in cities and boroughs to sell wine or victuals during their terms of office.

[1] Judicium Pilloriae 51 Henry III. Stat. 6 A. D. 1266.

[2] So Melville Lee in his History of Police in England London 1901.

[3] Melville Lee, loc. cit. p. 78.

with police authority; but the results were so unsatisfactory that in 1584 a private Act was passed dividing Westminster into 12 wards presided over by 12 burgesses nominated by the Dean or by his delegate the High Steward. The burgesses were empowered to commit peace-breakers to prison giving notice thereof within 24 hours to a Middlesex Justice of the Peace, and they were also authorised to put down nuisances and to punish offenders in accordance with the laws and customs of London. Had it not been for the fear of making the City Corporation too powerful its jurisdiction would probably have been considerably extended at this time[1]: but little was done except to lament over the state of outer London. „How happy were cities" wrote a moralist of James the First's time „if they had no suburbs".

In 1655 London was one of the twelve districts into which Cromwell divided England for police purposes. The system only lasted two years, and its exasperating efficiency contributed to the licentious disorders of the Restoration. Anarchy and sanitary neglect brought a most frightful visitation of the Plague in 1665 closely followed by the fire of 1666. Even when the City had been rebuilt London streets after nightfall were delivered over to rowdies and thieves. The force of a thousand Bellmen created by the Common Council and called „Charlies" after the Merry Monarch, just as Sir Robert Peel's constables were denominated „Bobbies", was far too feeble and inefficient to provide security. Some good however was done by an Act of 1672[2] for the lighting of the streets in the winter months by candles; and in 1686 further improvements were made by private associations for exhibiting a light before every tenth door from dusk to midnight. But the principle that a good lamp is a good policeman obtained the tardiest recognition. Even under Queen Anne London was left in complete darkness from midnight until sunrise. In this reign gangs of ruffians called „mohocks" ranged the streets of London and terrorised all classes. There were quarters into which the watchmen and constables dare not go down even

[1] Something was done in the Second Charter of James I which brought Dukes Place, Great and Little Bartholemews, Blackfriars, Whitefriars and Cold Harbour within the City Jurisdiction; the Mayor Recorder and all aldermen who had been Mayors being made justices of the peace over these new districts.

[2] 13 and 14 Charles II, c. 2.

during the day time. Footpads infested almost every thoroughfare, burglars abounded, and every high road from London was frequented by highwaymen. The well informed and observant Smollett declared in his History of England[1] that thieves and robbers had become "more desperate and savage than they had ever appeared since mankind was civilised". In 1692 a statute of William and Mary offered rewards for the taking of highwaymen and free pardon to accomplices assisting in their discovery. The provisions of this Act, extended to London in the reign of George the First[2], produced a new type of criminal, the thief-spies, among whom Jonathan Wild immortalised by Henry Fielding was preeminent. He organised a trade in stolen property, bought ware-houses and ships, established an authority over robbers throughout the Kingdom and punished those who refused obedience by betraying them to the hangman. Many innocent persons suffered death under the spy and reward system which lasted more than a century.

Although there was more uniformity in police than in other departments of local government there was even here a bewildering and paralysing diversity. In some of the Metropolitan parishes outside the City the police were practically controlled by the justices; in others by a select vestry; in others security depended upon the old system of watch and ward. The select Aristocratic Vestry of St. George's Hannover square[3] established in 1727 a police force of 32 watchmen and 4 beadles, and laid a watch rate to defray the cost. Some of the inhabitants refused to pay this rate, and set up a rival force of sixteen persons called "the inhabitant watch", a sort of protest against the new fangled notion of employing paid policemen. But personal service as constables and watchmen was becoming obsolete. We are told that Londoners on whom the service of Parish Constable was cast were already, at the beginning of the 18 th century, in the habit of transferring all their duties to paid deputies "loose and mercenary fellows", notorious for their incompetence[4]. Yet personal service was still supposed to be in force, and liability

[1] A. D. 1757.

[2] By George I. chap. 25, section 8.

[3] See Webb's English Local Govt, Parish and County, (1906) where this parish is regarded as the best governed in the metropolitan area from 1700—1832.

[4] Webb, loc. cit. p. 69 quoting the London Spy for January 1700.

to watch and ward extended to all the inhabitants of London who were not rated and assessed under the Statute of Winchester [1].

In 1736 an Act was passed to enable the Common Council of the City of London to raise money for police purposes to appoint more policemen and to improve the night watch. But very little good seems to have been done. In 1745, when the Young Pretender invaded England, the London trained bands who had resisted his great grandfather Charles I. were again called out; and for five months the London police were superseded by the City Militia, with the immediate result that robberies in London were much diminished. Probably the contrast between the efficiency of the militia and the incompetence of the police helped to bring about the first scientific reform of the police system. It was originated by Henry Fielding the novelist and his blind half brother Sir John Fielding. Henry Fielding's Charge to the Grand Jury (1749) and his Enquiry into the Cause of the Late Increase of Robbers are full of wise suggestions for a more scientific and humane system of preventing and punishing crime. Henry Fielding was succeeded as Stipendiary Magistrate at Bow Street by Sir John Fielding, who wrote in 1755 A Plan for Preventing Robberies within 20 Miles of London, and organised the Bow Street Foot Patrol, supplemented later by horse patrols on the main roads leading into the country. These patrols were well paid and rendered good service, while the employment of regularly paid detectives "did more to render the streets of London safe than the whole body of watchmen, beadles, and constables to the number of about 2000 had previously been able to effect" [2]. In the autumn and winter of 1769 there was such an outbreak of burglaries in London and Westminster that the House of Commons appointed a Select Committee. They heard evidence from Sir John Fielding and from Rainsforth the High Constable of Westminster. The evidence and the Report throw a lurid light upon the state of the magistracy, the management of the liquor traffic etc., and show how closely the incompetence of the police was connected with the conflicting chaos of petty local authorities. The Committee recommended that the pay and numbers of the

[1] Melville Lee's History of Police in England p. 151.

[2] Melville Lee. loc. cit. pp. 155—158. Unfortunately Parliament was far behind the Reformers. A local Act passed in 1755 (29 Geo. II. c. 25) was only a new edition ef the old Westminster Statute of 1584.

watchmen be increased, that the custom of granting wine and spirit licences to all who applied for them should be abandoned and that the "roundhouses" or police stations should not be used for the sale of intoxicants.

These and other proposals indicate the depths of folly and depravity into which public administration had sunk. In 1773 some improvements were introduced in a local police act for the City of Westminster and parts adjacent[1]. But the Act contained no radical reformation of the abuses it sought to mitigate, and in 1780 the Gordon Riots demonstrated in a sensational way the decrepitude of the London police. It has been pointed out that in all probability, had the police shown firmness and efficiency in the early stages of the commotion, there would have been no serious rioting. As it was London remained in the hands of the mob for 6 days; in all parts shops were looted and houses burnt[2]. Even the Newgate gaol and the prisons of Fleet and King's Bench were burst open. London, in fact, was within an ace of being destroyed when the troops were called in and order at length restored after 450 people had been killed or wounded. Strange to say even this terrible riot produced no immediate remedy. It was not until 1792 that the Middlesex Justices Act extended the Bow Street principle of paid or Stipendiary magistrates to other parts of the Metropolis. This measure did much to suppress the abuses of the "trading justices". Captain Melville Lee writes: —

"Seven public offices were established in different parts of the Metropolis at convenient distances from each another; twenty one justices were appointed, and forty two constables were sworn in — an insignificant force indeed to contend against the great criminal array of London, but of great historical interest as a developement of the Bow Street System, the two together forming the first regularly organised and paid force ever established in England"[3]

In spite of the Middlesex Act Bow Street maintained its superiority. In 1805 its mounted police were strengthened, so that patrols could be provided for all the roads within 20 miles of London. By this means at an annual cost of £ 8000 the highwaymen on Hounslow Heath and other favorite haunts round London were rapidly

[1] 14 Geo. III c. 90.
[2] Including those of Lord Mansfield and Sir John Fielding.
[3] Loc. cit pp. 172—173.

suppressed. The footpatrol continued to cover the inner area of the Metropolis (about 4 square miles); but in the London slums crime was irrepressible. It throve on filth, drunkenness and pauperism, and the awful conditions, pictured in warm but faithful colours by Dickens, lasted into the middle of the 19th century when they were gradually removed by tardy reforms of public health and local government.

It may be well here to summarise the different police forces existing in London at the beginning of the nineteenth century. They were

1. Parish constables elected annually by the parish or township and serving either gratuitously or by substitutes whom they paid to relieve them of an onerous and disagreeable office. In 1804 there were 2044 parish constables and watchmen in the metropolis, of whom 765 were in the City.
2. The paid officers and patrols of Bow Street.
3. The paid police constables under the Seven Public Offices established by the Middlesex Justices Act.
4. A paid Water Police under the Thames Office, established by an Act of 1798.

The City of London was still the best policed part of the Metropolis, the parochial constables there being better paid and superintended, thanks to the control of the Lord Mayor and Aldermen. Westminster still suffered from ecclesiastical jurisdiction. In 1801 the Middlesex Justices Act was amended. The Seven Public Officers were increased to ten and the pay both of the police magistrates and the police constables was raised. There was no cooperation but much jealousy and bad feeling between them and the parish constables and watchmen.

The vice, crime and degradation of the Metropolis in the early years of the nineteenth century would be incredible if they were not proved by an overwhelming mass of evidence. The absence of a code of Sanitary Law, the overwhelming increase of pauperism caused by the Napoleonic War, with its enormous weight of burdensome taxes, the artificial scarcity created by the Corn Laws, the flagrant and open violations of morality, the senseless cruelty and brutality of the penal laws, the miseries of overcrowded and unregulated slums, the depraving spectacles of public pillories, hangings, and cruel sports, all contributed to render more glaring the defects

of a chaotic and inadequate police. At length the ideal of Sir Samuel Romilly[1] (supported by Mackintosh and the Benthamites)" a vigilant and enlightened police, and punishments proportioned to the offender's guilt", began to make headway. Between 1816 and 1830 many improvements were made in the penal laws, and in 1829 the reform of the Metropolitan Police was undertaken by Sir Robert Peel as Home Secretary. The way was paved by the Parliamentary Commission of 1828. In the following year Peel introduced and carried his "Act for improving the Police in and near the Metropolis".

Peel's Act created a Metropolitan Police District leaving the City with its independent police force under the City Corporation. The new Metropolitan Police District was defined as Westminster and such parishes in Middlesex, Surrey and Kent as were enumerated in the Schedule to the Act. Police administration was severed from judicial functions, though its two first heads (called Commissioners since 1839) were both Justices of the Peace. A Central Office called Scotland Yard was established in Westminster as a department of the Home Office, and in less than twelve months the parochial police organisations were superseded over almost the whole of London and its suburbs. The District was divided into seventeen (now 21) ‚divisions' each with a superintendent, and there were also subdivisions with inspectors sections with sergeants and beats with a constable in charge.

In June 1830 the Metropolitan Police consisted of 17 Superintendents, 68 Inspectors, 323 sergeants and 2906 constables[2]. The organisation was good, the men were carefully chosen and trained, and, when the first suspicions were allayed that the force might be used to suppress popular meetings and as an instrument against political reform, the new police won such reputation that provincial towns applied for men who had been trained in the London police force in order that they might organise their own local police

---

[1] Romilly was preceded as a criminal reformer by Beccaria, by the two Fieldings, by John Howard and by Dr. Colquhoun whose valuable treatise on the Police of the Metropolis (1796) entitles him to be called the Architect if Peel was the builder of the Metropolitan police reform.

[2] At the beginning of 1907 the force consisted of 32 Superintendents 556 Inspectors 2325 Sergeants and 14866 constables, of whom 60 per cent are required for night duty.

on similar lines and obtain a similarly high standard of conduct and efficiency. In 1836 the Bow Street Horse Patrol was placed under Scotland Yard; a little later the constables attached to the various Police Offices and the River Police were also absorbed. The only independent establishment left was that of the City of London, which Peel had wished to include but he refrained because, as he wrote to a private friend at the time, he dared not meddle with it. Now, for the first time greater London was far better policed than the City itself. The Lord Mayor and Aldermen, seeing this new danger to the autonomy of the City, put their house in order and reorganised their City force on the pattern of the Metropolitan police without a grant from the Treasury. Thus, while London and Ireland are the only parts of the United Kingdom where the police are not under local control, the old City is the only part of the Metropolis where the principle of local self government is applied to police. The Metropolitan Police District covers nearly 700 square miles and includes all places within 15 miles of Charing Cross with the exception of the Old City. This area which has a rateable value of nearly 51 millions and is almost six times as large as the administrative County of London is still under Commissioners appointed by the Home Office. The cost of the force is nearly two millions, of which more than half is defrayed by a fivepenny rate. The endurance of Peel's work through so many democratic changes and reforms is a striking testimony to the solidity of its foundations and to the statemanship of its author.

Public Health in London[1].

Commissions of sewers were issued to the City authorities from very early times, one of the first on record being a commission directed on the complaint of Henry de Lacy, Earl of Lincoln, to the Mayor and Sheriffs of London in the thirty fifth year of Edward I., requiring them to scour and clear the River Fleet[2]. A general Act for the issuing of such Commissions in England was passed in 1531[3]. An Act of Charles the Second's reign passed in

[1] Cp. for this Subject appendix.
[2] See Law of Sewers, Woolrych, 2nd Ed. p. 2.
[3] 23 Henry VIII. c. 5.

1667[1] for rebuilding the City of London after the Great Fire, vested certain duties of sewerage "in the Mayor Aldermen and Commonalty in Common Council assembled", and empowered that body to appoint persons under the Common Seal of the Corporation to design and set out sewers, drains, and vaults within the city and liberties. By further amending Acts in 1670, 1708, 1766, 1771 and 1793 the powers of these City Commissioners were increased. In 1817 a valuable paving Act commonly called Michael Angelo Taylor's Act consolidated the provisions relating to streets of many private acts passed for different parishes of London and gave the Commissioners powers to affect street improvements. The Act applied not only to the City but to all London within the weekly bills of mortality, and may be regarded as the beginning of modern London legislation. It is still in force; but the other Acts[2] for the sewerage of the City of London and of adjoining districts, together with provisions for paving, lighting and cleansing, and for preventing and removing obstructions and annoyances were repealed by the important Act of 1848 (11 and 12 Vict. c. 163) which established a central commission of sewers for the Metropolis, the City Commission being preserved but subordinated to the central body. The Act of 1848 was amended and extended three years later by 14 and 15 Vict. c. 91. Under these statutes the City Commissioners of Sewers continued to act until they were abolished by the City of London Sewers Act 1897, which transferred their powers to the Common Council of the City of London[3]. By the Act of 1848 the Mayor, Aldermen, and Commons were empowered from time to time to appoint as Commissioners under their common seal such persons as they thought fit for carrying the Act into execution. Thus, while the sole power of making, repairing and altering sewers, drains and vaults, and of paving, lighting, cleansing and improving the streets within the City was vested in the Mayor and Commonalty and Citizens of London, the executive authority from 1848 to 1897 consisted of Commissioners nominated and appointed by the Mayor, Aldermen and Commons, in Common Council assembled under the common seal. But the significant feature of the Act in the historical

[1] 19 Car. 2, c. 3.

[2] E. g. 11, Geo. 3, c. 29, 33, Geo. 3, c. 75 and 4 Geo. 4, c. CXIV.

[3] In accordance with a recommendation of the Royal Commission of 1894 on the Amalgamation of London.

development of London was that it gave the central body, the Metropolitan Commissioners of Sewers, power to require the City Commissioners to carry out works of sewerage within the City of London. It was the first encroachment upon the city Corporation by greater London. The Act came into operation on the 1st January, 1849, a year which witnessed a terrible outbreak of cholera in London. The plague was repeated in 1854 and helped to hasten the passing of the first great reform of local government in London — the Metropolis Management Act of 1855. By that Act the main sewers in the City of London, as well as in the rest of the Metropolitan area, were vested in the Metropolitan Board of Works, of which the London County Council is the successor.

The City Streets.

Various powers for the regulation of streets and the prevention of nuisances had been conferred on the City Corporation by the City Police Act of 1839. The Commissioners of sewers spent £ 4,254 000 between 1842 and 1894 in widening and improving the Streets of the City, most of the work being done under Michael Angelo Taylor's Act. The Corporation also, from an early period, made ordinances and bye laws for the regulation of buildings, and legislative provision on the same subject was embodied in the Act passed by Parliament in the reign of Charles the Second and in subsequent statutes. The Metropolitan Building Act of 1885 (18 and 19 Vict. C. 122) amended and consolidated the law but left certain provisions of former statutes unrepealed[1].

The City and the Thames.

Important functions of administrative control over the river Thames and property by the river side were (as we have seen) in former times exercised by the Corporation of the City of London. The Lord Mayor was, by an ancient grant from the Crown, Conservator of the Thames within the port of London, and the Corporation claimed to be entitled to exercise rights of ownership over the bed and soil of the river.

[1] The London Building Act of 1894 has consolidated the law for the Metropolis, in which the City is included subject to certain privileges and exemptions: e. g. bye laws made by the London County Council for the Metropolis have no force in the City.

The Metropolitan Commissioners of sewers, acting under 11 and 12 Vict. c. 112, considered that the Act empowered them to execute works on the bed and foreshore of the Thames without obtaining the permission of the Thames Navigation Committee, the body charged with the exercise of the chief powers of the Corporation relating to the conservancy of the river, and when they required such works they did not apply for leave, but merely gave notice to the Committee of their intention to commence them. The Committee, however, claimed the right of giving or withholding permission, and required that the works should be executed under the supervision of the water bailiff, one of their officers: and there is little doubt, says Woolrych, that the Committee's permission was necessary before any such works could be executed. At present the previous approval of the Thames Conservators is clearly requisite before any works on the bed or foreshore, which may affect the navigation, can be carried out.

The claim of the City Corporation was also contested by the Crown, and a suit in Chancery was instituted by the Attorney-General against the Corporation for the purpose of determining the rights of that body and of the Crown in relation to the bed and soil of the river and its tidal shores. The suit was closed by agreements made in 1856 and 1857, when a grant of the estate and interest of the Crown was made to the Corporation, in consideration of their paying annually to the Commissioners of Woods and Forests one-third of the monies, rents, and proceeds which they might receive in respect of sales, leases, grants, or licences for docks, piers etc. in or upon the bed of the river, or of encroachments, embankments or inclosures on or near to it, and of their applying the residue to the improvement of the navigation. That portion of the bed of the river situate in front of lands, etc., belonging to the Crown or to any government department, was excepted from the grant. The Thames Conservancy Act of 1857 (1) vested in "Conservators" all the estate of the Corporation and of the Crown in the bed and soil of the river except the portion referred to above reserved to the Crown, and transferred to the Conservators all powers previously vested in the Crown or Corporation in relation to the Conservancy of the river.

The City Corporation which is still the Port Sanitary Authority, is represented on the Board of the Thames Conservancy, along with

the London County Council, the Admiralty, the Board of Trade and the other County Councils adjacent to the Thames from its source to its estuary.

The Reform of Metropolitan Government.

The necessity for a reform of the City Corporation had been dwelt upon by the Commission for the reform of municipal Corporations which reported in 1834. But such was the prestige and influence of the City, and so thorny the problem of London administration that the Whig Government of the day thought it prudent to exclude London from their scheme of municipal reform, so that the Capital did not benefit by the Municipal Corporations Act of 1835. In 1837, however, the same Commissioners made a special report on London and Southwark in which they made an elaborate examination of the historical and legal status of the City Corporation and of the City Companies and concluded that the whole of London ought to be incorporated as one municipality under the Municipal Corporations Act. At that time the City contained "less than a ninth of the population of what might be considered in a general way the Town of London". The necessity for a common local authority for all London was, however, not lost sight of and in 1848, as we have seen, a certain sanitary superintendence was vested in the Commissioners of Sewers. The Commissioners appointed in 1853 to inquire into the state of the City Corporation discussed the question whether London Government could be reformed by extending the boundaries of the City. This plan, however, was rejected, and it was suggested that the whole metropolis should be divided into 8 municipal areas of which the City should form one, the seven others corresponding with the seven Parliamentary boroughs, and that a joint Board for the administration of the common affairs of the Metropolis should be formed by delegates appointed by the City of London and the other municipal areas. The Report of the Commission gave a direction to the movement for reform, and though its recommendations were only partially adopted their influence can be traced in the Metropolis Management Act of 1855. This great Act, with all its defects and shortcomings, introduced a certain coherence into the administrative chaos of London. The area to be dealt with was practically coextensive with that covered by the Bills of Mortality comprising the 97 parishes within the City walls,

the seventeen without the walls, 24 out parishes in Middlesex and Surrey and ten parishes in Westminster[1]. In this area almost every imaginable form of local government and misgovernment existed. The drainage and sewerage were mostly controlled by seven Commissions of sewers. The paving was largely performed by bodies of commissioners and trustees. Lighting was looked after mainly by parochial authorities or by companies. The turnpike roads were often managed by Commissioners or turnpike trusts. Other roads were under the jurisdiction of Directors of the Poor. Then there were the Gas and Water Companies and the owners of building estates who administered districts in various ways under local Acts obtained for the purpose. To take a single example the parish of St. Pancras was for purposes of paving, cleansing, dusting and lighting, administered by 17 distinct and independent bodies of commissioners, of which four were elected by ratepayers, while the remainder were either self-elected or appointed by proprietors of estates. In the same parish there were in force 35 local Acts, most of which had been passed in the 19th century. In the whole metropolitan area there were many hundreds of these Acts, and the number of local authorities with distinct but frequently overlapping districts was computed at fully three hundred by Sir Benjamin Hall, who, as President of the Board of Health, introduced the Metropolis Management Act of 1855.

The chief provisions of this Act must now be briefly related. The area chosen for the operation of the Act was the metropolis of the Registrar General. The 23 large parishes outside the City were to be separately administered by vestries, the vestrymen being elected by the ratepaying parishioners. The smaller parishes and places were grouped into districts, and the districts were placed under the management of District Boards, which were elected by vestries. The vestries and district boards thus became the principal local authorities outside the City. They had to maintain and construct local sewers, to enforce sanitary conditions in houses, to abate nuisances and to regulate streets. They received all the powers and duties of surveyors of highways, and most of the local Commissioners and trustees were swept away. The vestries and District Boards were authorised to levy a sewers rate, a general

[1] See Pulling's Laws of London p. 264.

rate and in some parts a lighting rate. A common authority with jurisdiction for certain common purposes over the whole metropolis, including the City, was also established and entitled the Metropolitan Board of Works. This Board (as well as the Vestries and District Boards) was incorporated. Its members were elected by the City Corporation, the Vestries, and the District Boards. The Metropolitan Board of Works was given large powers for the maintenance and improvement of main sewers and streets and for the construction of public works. It was authorised to make bye-laws to regulate the administration of the Vestries and District Boards, though not for the City, and its authority was strengthened by subsequent legislation. The Thames embankment, as well as several new thoroughfares, subways and bridges, was constructed under its auspices. Parks, open spaces and commons were improved, extended or preserved. And the Metropolitan Fire Brigade was established.

But the Metropolis Management Act, valuable so far as it went, did not go far enough to give general satisfaction. It left the constitution of the City Corporation untouched. The Vestries and District Boards remained largely in the hands of the old vestrymen. The local elections failed to excite much interest, and local administration for the most part remained corrupt and inefficient. The indirect method of electing both the District Boards and the Metropolitan Board of Works was clearly out of harmony with the rising spirit of modern democracy. Between 1856 and 1860 two Bills were introduced by Sir George Grey, and two by Sir George Cornwall Lewis, to reform the City Corporation. But the attempts of these distinguished statesmen failed, and a wider scheme introduced into the House of Commons by John Stuart Mill in 1867 was no more successful. Mill would have established eleven boroughs including the City, all under the Municipal Corporations Act, with the Metropolitan Board of Works as central authority. Similar projects failed in 1869 and 1870. Meanwhile Select Committees of the House of Commons had sat and reported on the Local Government and Taxation of the Metropolis in 1861, 1866 and 1867. The report of 1861 gave a valuable description of the existing conditions, and recommended that the Metropolitan Board of Works should be directly elected by the ratepayers. The Committee of 1867 went further and recommended that the Metropolis should be constituted a County and that the powers of the Board of Works should be

enlarged and that it should be called "the Municipal Council of London". In 1875 Lord Elcho produced a Bill to make all London into one great municipal Corporation by extending the authority of the city corporation and making it a representative body for the whole of London. A somewhat similar measure was put forward by Mr. J. F. B. Firth in 1880, under which London would have been governed by a council consisting of a Lord Mayor, forty aldermen and two hundred councillors. "The last of these abortive efforts at, reform, and one of the boldest and most thorough going" [1] was Sir William Harcourt's Bill of 1884. This again would have extended the reformed City Corporation over the whole metropolitan area. The Council would have consisted of 240 directly elected councillors, presided over by a Lord Mayor. There would have been no aldermen. Elections were to be held every three years. The local administration was to be left to the Vestries and District Boards, but the central Council was to be empowered to make a scheme for the rearrangement of districts. The Bill was dropped owing to the opposition of the City Corporation and of the vestries.

At last, all these direct attacks having failed, the government of London was changed by a measure not intended for that purpose. The Board of Works was blown away by a side wind, and a popular local authority was put in its place. Under the influence of Mr. Chamberlain the Unionist Government of 1888 introduced a Bill for applying to County Government the democratic principles which had been introduced into boroughs by the Act of 1835. The rule of the justices of the peace in the counties had been on the whole efficient and economical but hardly sympathetic, and the main purpose of the new County Councils Act was to transfer all the administrative functions of the County Justices to a popularly elected authority called the County Council. It was intended to leave London alone; but when the Bill came to be drafted it was found practically impossible to exclude London, which had overflowed into so many counties, from a reform of county administration. Eventually therefore it was decided to make a county of London and special sections were inserted to apply the Act to the Metropolis. The Area governed by the Metropolitan Board of Works (118 square miles in all) was converted into the Administrative County of London;

[1] See A. Basset Hopkins, Boroughs of the Metropolis p. 12 London 1900, which contains a convenient summary of London reforms and reform projects.

which includes the City of London, though the autonomy of the City Corporation was but slightly impaired. For administrative purposes the City of London was treated as nearly as possible as if it were a quarter sessions borough of more than 10 000 inhabitants lying within the administrative county of London. But this simple theory only provides a broad and general comparison. In some respects the City has less, in other respects more powers than a quarter sessions borough. For the constitution of the London County Council the areas of the Vestries and District Boards were abandoned and the 58 parliamentary divisions were substituted. Each of these was given two members, while the City returned four, making 118 in all. The Metropolitan Board of Works was abolished and all its powers were handed over to the London County Council with a large number of others, some of which were transferred from the Justices while others were new functions assigned to County Councils by the new Act. Thus in addition to the authority exercised by the old Board of Works the London County Council has acquired by this and later Acts a large number of other powers. It is now the authority for elementary and technical education; it has to deal with the housing problem; it tests weights and measures, appoints gas inspectors, coroners and district surveyors, and exercises a general control and superintendence over the public health of the metropolis; for its duties include the appointment of medical officers and shop inspectors, the regulation and inspection of dairies, factories and workshops, the control of offensive trades, the prevention of rivers pollution, food adulteration etc. It is the local authority for the metropolis under the Electric Lighting Acts. Finally, to omit many of its statutory functions, the London County Council makes bye laws not only for the general good government of the Metropolis outside the City but specifically for local sewers and drains, for tramway traffic, for streets and buildings, for nuisances, for overhead wires, for lodging houses, and for parks and open spaces. Just as in certain branches of administration the London County Council has to observe the orders and regulations of a government department (made under Act of Parliament) so the local vestries and District Boards, now superseded by the Borough Councils created by the London Government Act of 1899, have to conduct their administration in accordance with the bye laws of the London County Council.

After the Local Government Act of 1888, which established, as we have seen, the London County Council along with the rest of the County Councils, came the Local Government Act of 1894 — usually known as the Parish Councils Act, because it created a popular authority called the Parish Council or Parish meeting in every rural parish of England and Wales. But this statute also created urban and rural district councils and gave a popular constitution to the Boards of Guardians in the Metropolis as well as in other parts of the country. Some of its democratic provisions were also applied to the London Vestries and Districts Boards. Meantime the coexistence of a Progressive London County Council and of a Liberal Government had reinspired the movement for the reform of the City of London, and in 1893 a Royal Commission was appointed to consider how an amalgamation of the county and City of London might be effected. The President of the Commission was Mr. Leonard Courtney (now Lord Courtney), and his colleagues were Sir Thomas (afterwards Lord) Farrer, Mr. R. D. Holt then Mayor of Liverpool, and Mr. E. O. Smith the Town Clerk of Birmingham — all men of great ability and experience in public administration. At first Mr. Crawford, the solicitor to the Corporation of the City of London also sat on the Commission; but he withdrew when it appeared that the terms of the Commission did not allow the City authorities to offer evidence against amalgamation. The volume of evidence attached to the report of the Commission, which appeared in August 1894, is of a very interesting character and throws much light upon the methods of administration practised by the largest English Municipalities — especially by Liverpool, Birmingham, and Nottingham. It is also of course along with the volume of appendices, an important source of information for the history of administration in the Metropolis and especially in the City of London. The Report itself is brief but pointed. „The Commissioners after a historical survey state that their task is the amalgamation of three areas, the first the city of London, the second the County of London outside the City, and thirdly the administrative county of London including the City. Both the County Council and the City Corporation had powers over the whole, and still have.

"A consideration of the evidence we have received, confirms the opinion suggested by the course of previous inquiries and of legislation, or, in other words, by the historical developement ot the Metropolis, that the govern-

ment of London must be entrusted to one body, exercising certain functions throughout all the areas covered by the name, and to a number of local bodies exercising certain other functions within the local areas which collectively make up London, the central body and the local bodies deriving their authority as representative bodies by direct election, and the functions assigned to each being determined so as to secure complete independence and responsibility to every member of the system"[1].

After explaining and justifing this general proposition the report proceeds to consider the following questions: —

1. What should be the constitution and functions of the central body?
2. How should the powers, duties, and property of the existing Corporation be dealt with?
3. What should be the functions and constitution of the local authority of the City and of other local authorities in London?
4. In what relation should it (and they) stand to the central body?

After receiving many wrtten memoranda from the Local Government Board, the London County Council and other authorities and hearing much oral evidence the Commissioners eventually answered the first question by recommending a direct election of councillors; a triennial election of the whole body; one alderman to every six councillors, serving for six years; the representation of the City to be double what it is on the London County Council under the Local Government Act, 1888; one electorate for both the central and local bodies, namely, the register to be the register of parochial electors under the Local Government Act, 1894; the whole to be called the "City of London" to be a County in itself; and the governing body to be styled "The Mayor and Commonalty and Citizens of London". The Lord Mayor should be Chairman of the Council, and exercise all the rights, dignities, and privileges of the present Lord Mayor whether by charter, custom, or law.

As to functions the new Corporation should deal with matters common to the whole of London, while everything should be left to the local authorities that could be discharged by them with efficiency. The powers exercised by the London County Council in the metropolis and in the City, should, before being transferred to the new

[1] Report on the Amalgamation of the City and County of London (c. 7493) 1894. It consists of 31 pages.

central body, be re-considered in detail, "with the view of seeing how far any of these functions can be exercised by the local authorities without loss of efficiency".

A number of powers exercised by the Common Council in the City are specified as powers which should be transferred to the new Corporation. The market powers and revenues belonging to the City as well as its duties as Port Sanitary authority would also be transferred to the new corporation.

In answer to the second question arrangements are suggested for the transfer of property and debts, including the various City estates, and also the Guildhall, Mansion House and certain schools.

The Sheriffs of London should be appointed by the new council; the old City should cease to be a county of itself, and the jurisdiction of the County of London Quarter Sessions and justices should extend into the area of the old City. Obsolete courts, such as the Court of Hastings and the Borough Court of Southwark should be abolished, and the City of London Court should be transferred to the new Corporation. The Mayor's Court should be extended over the metropolitan area, and come under the new council. Freedom by purchase, etc. should be abolished, and the Liveries should be regulated by a Government department.

The Commissioners recommended the fusion of the City force with the metropolitan police and they also suggested a series of financial adjustments.

The local authority in the area of the old City would have the following functions: —

a) Sanitary administration generally, including control of new buildings, unhealthy dwellings, and local sewers.
b) Maintenance of streets and traffic régulation.
c) Assessment and registration.
d) Maintenance of mortuaries and small open spaces and some other small powers.

On the other hand, certain powers exercised in the City by the Commissioners of Sewers and elsewhere in London by the County Council would, subject to modifications of detail, pass to the new Corporation. Among these would be powers as regards dangerous structures, unhealthy areas, working-class lodging houses, the licensing of offensive trades and weights and measures regulations.

The administration of the adoptive Acts should be conferred

on the local authority, and also the management of many charities and trusts.

In answer to the third question the Commissioners recommended that the local authority in the old City should consist of a mayor and council, the latter numbering seventy-two members. The councillors should be elected in thirds every year, each councilllor having a three year's term of office. The representatives of each district on the central body should be ex officio members of the local authority of that district. In reply to the fourth question, as to what should be the relations of the local authority of the old City and of the other local authorities to the new Corporation, the Commissioners answered that the central council should have power to frame by-laws under which the local bodies should work, and should have power to act in default of the latter, especially in sanitary matters. Uniformity of rating and of assessment should be secured if possible by the representation of the central authority on the local assessment committees.

The Metropolitan Boroughs.

The general election of 1895 transferred the Government from the Liberal to the Unionist party, and the Report on the Amalgamation of London was not followed immediately by legislation. The opinions of Mr. Chamberlain, who held that no municipality should be much larger than Birmingham, were against increasing the powers of the London County Council, and a movement for enlarging and glorifying the vestries began to gather strength. There was general agreement that much might be done to simplify and economise the working of the smaller London authorities. At length in 1899 a Bill was introduced into Parliament which became the London Government Act of 1899. By this measure the internal Government of the administrative county of London has been recast. In place of the 29 administrative vestries, the 12 district boards, and the Woolwich Local Board of Health, 28 metropolitan boroughs were formed with fairly compact areas and scientific boundaries. At the same time 44 non-administrative vestries, 12 burial boards, 18 public library commissioners, 10 baths and washhouse commissioners 56 bodies of overseers, about twenty Trustees of the Poor and two Boards of Market Trustees were abolished, their functions being transferred to

the new borough councils or to other authorities. Thus many small, inefficient and unattractive bodies were removed and the new borough councils, though they cannot pretend to represent really local and independent communities, certainly offer a large scope for the service of public spirited persons. Of the new boroughs the largest in population is Lambeth, with 301 000 at the Census of 1901; the largest in area are Wandsworth with 14 1/2 square miles and Woolwich with 13 square miles, while by far the richest is Westminster, whose rateable value of over £ 6,000 000 exceeds that of the City of London. The constitution of the London Borough Councils is less on the model of the Municipal Corporations Act than of the Local Government Act of 1888. Eeach Council consists of a Mayor, Aldermen and Councillors. The number of Aldermen must be one sixth of the number of Councillors and the total number of Aldermen and Councillors may not exceed seventy. The Act provided that the Councillors shall retire annually in thirds, but that if the Councils obtained an order to that effect from the Local Government Board, the whole might retire triennially The system of triennial retirement was adopted on the almost unanimous request of the Boroughs. So far there have been three elections — in 1900, 1903 and 1906.

The boroughs were divided into wards, account being taken of population and rateable value by the Boundary Commissioners. The main functions and powers of these new Metropolitan Borough Councils are derived from the Metropolis Management Acts and the London Public Health Acts, which they administer as successors to the Vestries and District Boards. Some powers, as to removing street nuisances and enforcing regulations against offensive trades, have been transferred from the County Council to the Borough Councils, and it is provided that further transferences either to or from the Borough Councils may be made by Provisional Order of the Local Government Board on application from the County Council and the majority of the Borough Councils.

A good many powers are possessed concurrently by the London County Council and the Borough Councils, so that conflicts of administrative jurisdictions may, and indeed frequently do, occur. Bills promoted in Parliament by the London County Council are often opposed by the Borough Councils, and the Borough Councils often use their powers as street aauthorities to obstruct the action of the London County Council as Tramway Authority.

Perhaps the most valuable and interesting features of the London Government Act are its financial provisions, which happily illustrate an increasing tendency to simplify and unify the machinery of local taxation, as well as to secure a proper presentation and audit of accounts. The Council of each Borough is Overseer of every parish in the Borough. In the fairly numerous cases in which the poor law union is now coterminous with the Metropolitan borough the Assessment Committee is appointed by the Borough Council instead of by the Board of Guardians. All the expenses of the Borough Councils are paid out of one Rate called the General Rate, and all the rates collected within the borough are, as far as practicable, levied in one demand note, which is in a form approved by the Local Government Board. Every Borough Council is bound to appoint a Finance Committee to regulate and control the finances, and no order or payment may be made by a London borough council except in pursuance of a resolution of the Council passed on the recommendation of the Finance Committee; nor may any liability exceeding £ 50 be incurred except by resolution of the Council on an estimate of the Finance Committeee. The Expenditure in the year ended March 31st 1906 was £ 403,000 of which £ 402,000 was provided by a general rate of eight shillings and four pence in the pound.

The accounts of the Borough Councils, as of the London County Council, are audited by the Local Government Board's Auditors. The financial year ends on March 31st.

As an example of the work and organisation of a London Borough Council we may take Battersea where Mr. John Burns, the present President of the Local Government Board, has his home.

The Battersea Council has an area of about 3 1/2 square miles and a population of about 181,000. There are 9 wards, 9 Aldermen[1] and 54 Councillors. The Council has taken advantage of the Libraries Act to establish a Central Free Library with two branches containing over 400,000 books. Under the Baths and Washhouses Acts it has three separate establishments, the swimming baths being used in winter for gymnasiums, public meetings and entertainments. There is also a Social Institute with a museum, recreation rooms, etc.

[1] Five of the Aldermen retire in 1909; four in 1912, five in 1915 and so on.

The borough is well off for Parks and Open Spaces, and the death rate is very low, only 13.8 per 1000 as compared with the London death rate of 14.7. The Council owns a mortuary, a Coroner's Court and a milk depot. It has a Works Department and an Electric Lighting Depot. It has adopted the Housing of the Working Classes Acts and has executed a housing scheme in the borough. Its principal officers are a Town Clerk with an Assistant, an Accountant, a Borough Surveyor, Solicitor, Medical, Officer of Health, Public Analyst, Electrical Engineer, a Chief Sanitary Inspector with nine men and one lady as assistants, a Food and Drugs Inspector and, finally, eight Rate Collecting Clerks.

The Battersea Borough Council meets twice a month and there are the following thirteen committees: —

Finance, Education, Works, Housing, Highways and Dusting, Baths and Washhoues, Lighting, Valuation, Cemetery and Open Spaces, Management of Employés Sick and Accident Society, Library, Health-Law and Parliamentary.

Tha members on each committee varied from 9 to 12. The Mayor is ex officio member of every Committee. The Education Committee only met 6 times, while the Lighting Committee met 40 times during the year.

The London County Council.

The London County Council was constituted as we have seen by the Local Government Act of 1888. It consists of 137 members. Of these 118 are Councillors elected on a democratic franchise, four by the City and two by each of the 57 Parliamentary Divisions of the Administrative county of London. The area of the Administrative county of London is 118 square miles, whence it happens, by a curious coincidence, that each square mile is represented on an average by one councillor. Its population at the census of 1901 was 4,536 541. The population of the City and some of the central divisions is declining while that of the outer parts is rapidly augmenting. The total expenditure of the Council in the year ending March 31 st 1906 amounted with 919 on the sum of £ 9,241 000, of which about £ 6,000 000 was contributed by the rates[1].

The 118 councillors are elected for a period of three years by

[1] See appendix for details.

by the ratepayers and parliamentary voters, the franchise being an extension to counties of the burgess qualification enacted for boroughs by section 9 of the Municipal Corporations Act 1882, with some minor modifications which need not be specified[1]. No one may vote who is not registered as a county elector.

The nineteen aldermen are elected by the Councillors for a term of six years. At the end of each triennial period either nine or ten aldermen retire, as the case may be. A chairman is elected every year by the Councillors and Aldermen. The ordinary day for the retirement of London County Councillors is March 8th in every third year. On that day their places are taken by the newly elected councillors, who then come into office. The ordinary day for the election of Councillors is March 8th or any day between March 1st and March 8th which the County Council may fix.

The ordinary day for the election of aldermen is March, 16th or any other day within ten days of March 8th which the Council may fix. In every third year when Councillors and Aldermen are elected it is provided that the election of chairman shall precede and be on the same day as the election of the aldermen. In years when there is no election of councillors and aldermen the election of Chairman may be on any day in March, April, or May, which the Council may fix: and this is facilitated by a further provision that, though the term of office of the chairman is for one year, he shall continue in office until his successor has accepted office and has made and subscribed the necessary declaration[2].

Other statutory provisions governing the organisation of the London County Council are as follows. By section 75 of the Local Government Act of 1888 (usually called the County Councils Act, because it created County Councils) a quorum of the Council is one fourth of the whole number, i. e. 35. Assuming there is a quorum the decision of the majority prevails[3].

---

[1] See County Electors Act 1888 sect. 2 (1) and Redlich and Hirst's Local Government in England vol. II p. 10 sqq. on the constitution of county councils. An unmarried wamon may be a county elector but not a county Councillor.

[2] The above provisions as to dates of election etc. will be found in the County Councils (Elections) Acts 1891 and 1900 and in some applied sections of the Municipal Corporations Act 1882 sections 15 (3) 60 (1) 61 (2).

[3] Except in cases where it is otherwise provided by statute, see Schedule to London County Council (general powers) act 1893. One of these exceptional

But in case of equality of votes the chairman has a second or casting vote[1]. By section 41 (6) of the Local Government Act 1888 the County Councillors elected for the City shall not act or vote in respect of any question arising before the County Council as regards matters involving expenditure on account of which the parishes in the city are not for the time liable to be assessed equally with the rest of the administrative county to county contributions. „But by the London Council (general Powers) Act of 1890 section 23 this prohibition is not to apply to the act of presiding at a meeting of the council.

In order to prevent surprises and so that business may not be transacted without warning, provisions have been inserted in Acts of Parliament relating specially to London. Thus by the shedule of the London County Council (General Powers) Act 1893 „no business shall be transacted at a meeting other than that specified in the summons relating thereto, except any matter of urgency brought up in accordance with any standing order made by the Council". And the same Schedule provides that "Forty hours at least before any meeting of the council a summons specifying the business proposed to be transacted thereat and signed by the Clerk of the Council shall be left or delivered by post at the usual place of abode of every member of the council".

Such are the main statutory provisions governing the proceedings of the London County Council, some being shared by it with other county councils under general Acts of parliament, while others have been applied to it by a special or local act. We may now turn to the Standing Orders in order to see how the greatest local self governing body in the world regulates its business. The Standing Orders of the London County Council are revised from time to time, and the last edition, which will be used in the following account,

---

cases occurs in connection with by-laws. No by-law for the good rule and government of the County of London may be made by the Council under the Municipal Corporations Act 1882 unless at least two thirds of the whole number of the Councillors are present. Again no resolution with regard to the purchase of a tramway undertaking will be good unless two thirds of the members of the council are present and vote at the meeting, and unless a majority of those present and voting concur in the resolution.

See Tramways Act 1870 sections 43 and 44.

[1] London County Council (General Powers) Act 1893, Schedule.

was published in April 1907 and makes a small volume of 186 pages[1]. It forms the most elaborate code of procedure possessed by any local authority in England and may be regarded in many respects as a model.

1. Meetings of the Council. The London County Council meets at 2.30 pm. every Tuesday unless otherwise ordered, but may adjourn if it think fit for any period. Its meetings, which are held in the old Board Room of the Metropolitan Board of Works at Spring Gardens, are open to the press and to the public. Every member present signs his name in the attendance book. Meetings stand adjourned at 7 pm. unless an absolute majority of the council determine to continue the sitting. Unopposed business must in any case be taken before the Council adjourns.

At every ordinary meeting of the Council the order of business is as follows:

1. Minutes of previous meeting
2. petitions
3. opening of tenders
4. report as to documents sealed
5. reports of committees
6. notices of motion.

The chairman however may in his discretion bring forward any business at any stage, and he may also with the consent of a majority of the whole council or of threefourths of those present, bring forward urgent matters which have arrived too late to be specified in the summons[2]. The minutes of the last meeting are taken as read, provided a copy has been supplied to every member 24 hours previously. Except as to their accuracy no motion or discussion is allowed on the minutes. By Standing Order 18 „the statements of the Finance and other committees are to be recorded as addenda to the minutes of the Council and to be signed as part of the proceedings of the council".

After the minutes have been confirmed members of the council

---

[1] London County Council. Standing Orders of the Council and References to Committees. Revised to March 26th 1907. P. S. King and Co. London price 1/2.

[2] See Standing Oorder 14. But this is not to apply to reports of the Finance Committee or to the price at which Consolidated Stock is to be issued. See also Standing order 15.

may present petitions but without speech or comment. Deputations wishing to be received by the council should first send in a memorial to be laid before the committee concerned. The committee may see the deputation and report. The council may then, if it wishes, receive the deputation. "A deputation shall not exceed ten in number and only one member thereof shall be at liberty to address the council except in reply to questions from members of the council and the matter shall not be further considered by the council until the deputation shall have withdrawn".

The third item in the list of ordinary business concerns, as we have seen, "the opening of tenders", upon which Standing Orders 23 and 183 provide as follows: —

"All tenders where the estimated expenditure exceeds £ 500 shall be opened in the council by the chairman, and, after being initialled by him (or by the vice chairman or the deputy chairman) stand referred, without being read out, to the committee concerned."

"All tenders received in respect of the sale and letting of the Council's property are to be opened by the council previously to their being referred to the Improvements committee. The names only of the tenderers are to be made public.

Other important provisions relating to tenders are the following: —

"Whenever a committee resolve to recommend the Council to accept a tender which is not the lowest, that committee shall communicate to the General Purposes Committee the reasons for passing over the lowest tender or tenders. Such comunications shall be made in sufficient time to enable the General Purposes Committee to consider the matter before the date on which the Council will have before it the report containing the recommendation in questiou.

The solicitor shall at once, and without waiting for the meeting of the committee to wnich the tenders are referred, make such inquiries (if any) as he may consider necessary as to the competence of the lowest tenderer, and, if the information obtained does not appear satisfactory, then into the competence of the next lowest, and so on until a satisfactory result shall have been obtained, reporting the result to the committee as early as possible. Where the estimated expenditure is below £ 500, tenders may be opened by a committee. Such tenders shall be reported to the council but the committee shall, as soon as the tenders are opened, instruct the solicitor to make such inquiries as the committee may consider necessary"[1].

After the tenders, if any, have been opened, the number of documents sealed since the previous meeting is reported with a

[1] Standing Orders 231—233.

reference to the page of the seal register on which the particulars of such documents are to be found. The next business is the reception of the reports of committees; and here the standing orders show how the London County Council keeps a unifying control over its vast organisation. Apart from matters of urgency, of which the chairman is judge, all reports and recommendations of committees must be printed and posted to every member of the council at least 48 hours before the council's meeting at wich they are to be considered[1]. The Council may not vote on a proposal involving an expenditure of more than £ 5000 until seven days after it has been laid before the council, and until a report on its financial bearings has been made by the Finance Committee[2].

The Reports of Comittees are taken in the following order:

1. Report of Finance Committee — a statutory committee which the Council must appoint under the Local Government Act of 1888.
2. Report of General Purposes Committee.
3. Reports deferred from previous meetings.
4. Report of Education Committee — a statutory Comittee under the Education (London) Act 1903.
5. Reports of other standing committees in alphabetical order.
6. Reports of special committees.

When the report of a committee is under consideration any member may put relevant questions to the chairman of the committee or (in the absence of the chairman) to that member of the committee who brings up the report. The chairman or reporter of a committee moves "that the report be received" and the chairman of the Council puts the recommendation seriatim. If the council agrees with a recommendation, the recommendation becomes a resolution of the council. It is not "in order" to move an amendment which would have the effect of increasing expenditure.

After the reports of Committees are disposed of an opportunity for motions arises. Notices of motions must be in writing signed by the member giving the notice. Only notices handed to the clerk of the council before one o'clock on the day preceding the usual day for issuing the summons will appear in the summons for the

---

[1] Standing Order 25.
[2] Standing Order 27.

council meeting. „Every notice of motion shall be relevant to some question affecting the administration or condition of London[1].“ Before the notice is put on the agenda paper it must be submitted to the chairman to decide whether it is in order. No member may have more than two notices on the business paper at the same time.

Debates in the council are carefully regulated in the Standing Orders. Members rise to speak, and address the chair. Hats are not worn during the sitting of the council — a deviation from House of Commons custom. Speeches must be directed strictly to the motion under discussion, or to an explanation or point of order. No member may speak more than once on a motion or amendment. When the chairman rises the speaker must sit down and general silence is enjoined. A time limit has been adopted: for by a standing order passed in 1889, the first year of the Council's existence, "no speech shall exceed fifteen minutes in length without the consent of the council“[2].

Further "the chairman may call the attention of the Council to continued irrelevance, tedious repetition, unbecoming language, or any breach of order on the part of a member; and may direct such member, if speaking, to discontinue his speech, or, in the event of persistent disregard of the authority of the chair, to retire for the remainder of the sitting.

The chairman's ruling on a point of order is of course final and not open to discussion.

When a motion is under debate only six other motions may be received as in order, namely: —

1. To amend the motion. An amendment must be relevant, and in writing. It must be read before being moved. It must be seconded before being discussed. When a amendment has been moved and seconded no second amendment can be moved until the first has been disposed of. If an amendment is carried the motion as amended takes the place of the original motion.

2. That the consideration of the question be postponed for a period or sine die. This may be moved by any member at the conclusion of any speech. It must be formally

---

[1] Standing order 39.
[2] Standing Order 48.

seconded. The mover may only speak for five minutes. The mover of the question in debate may speak five minutes in reply, after which the proposal for postponement must be put without further debate.

3. That the council do now adjourn. This again may be moved and answered in five minutes speeches; and if it is carried the question under debate becomes a dropped motion. Two motions for adjournment may not be moved within one half hour unless the chairman thinks that the circumstances have altered materially.

4. That the debate be adjourned. This again may be moved and answered in five minutes speeches. If a motion for adjourning the debate is carried the discussion will be resumed at the next council meeting, and the council will thereupon proceed to the next business on the paper. A second motion that the debate be adjourned shall not be made within half an hour.

5. That the question be now put. Any member may move this without argument after any speech, and if the motion is seconded the chairman may put it forthwith. If this motion is carried the question under debate is at once put to the vote.

6. That the Council do proceed to the next business. Lastly any member may move the above without debate and if seconded it shall fortwith be put to the vote. If the motion is carried the question under discussion is considered as dropped. A second motion "that the council do proceed to the next business" may not be made within half an hour[1].

Voting.

At ordinary meetings of the council the mode of voting is by members rising in their places or by a show of hands, unless ten members rising in their places demand a division, or the chairman thinks a division desirable. In case of a division the following is the procedure: —

"The chairman nominates two tellers for the "ayes" and two tellers for the "noes".

The clerk rings the division bell and turns a two-minute sand glass kept on the table for the purpose. At the expiration of two

[1] For the above six motions see Standing Orders 55—81.

minutes, and before the division is taken, the doors are closed, and thereupon no member may enter or leave the council chamber except for the purpose of recording his vote, until the conclusion of the division.

Previously to the tellers taking the division, the question before the council is put again by the chairman, and every member then present (with the exception of the chairman who may vote or not as he likes) must record his vote either for or against the question.

The "ayes" go through the lobby on the chairman's right, and the "noes" go through the lobby on the chairman's left, the votes being taken at the respective doors of exit. After all the votes have been taken, members re-enter the chamber by the two doors facing the chair.

No member may vote in a division unless he was present when the question was put the second time.

When the members have resumed their places, the chairman announces the result of the division.

The London County Council's Committees and their Procedure.

The general law on this subject is laid down in the Local Government Act of 1888 by which the London County Council in common with all other county councils was constituted. Like a borough council a county council may appoint out of its own body a committee for any of its purposes and may delegate to such a committee, with or without regulations and conditions, any of its powers and duties except the power of making a rate or of borrowing money. There is one important difference between a County and Borough Council in this matter of committee administration; for, whereas all the acts and proceedings of a municipal committee must be reported to the municipal council for approval, a county council may by standing order direct that any acts or proceedings of a committee (though they must be reported) need not be reported to it for approval, the object of this proviso being to relieve the county council of an unnecessary mass of details.

The Council may prescribe for each committee its procedure and quorum, and in so far as the Council does not do so the Committee may arrange these matters for itself. The London

County Council has divided its committee regulations into two parts: —

1. Standing Orders relating to Committees [1].
2. References to Committees [2].

It will be convenient to give a succinct account of the whole system.

At the statutory meeting held in March of each year the Council, after electing its chairman, aldermen (if any), vice chairman and deputy chairman proceeds immediately to appoint the committees and to settle the terms of reference to be made to them. Every standing committee so appointed holds office until the first meeting of its successor except on the triennial occasion of a new election of the Council.

The Council's "References to Committees" are the written authority under which each committee acts, and contain a statement of the powers and duties delegated to the committee and of the mode in which those powers and duties shall be exercised. Any proposal made to withdraw or modify a reference is first referred to the general Purposes Committee, whose duty it is to advise the Council on such questions as the partition of its functions and the respective provinces of committees.

The Chairman, Vice Chairman, and Deputy Chairman of the Council are ex-officio members of every committee and sub-committee, and for the year following their years of office they are made ex-officio members of those committees on which they were serving before they were elected to those offices. Vacancies arising in committees are notified at the next Council meeting and are filled up by the council; but the existence of a vacancy does not invalidate the acts of a committee. Every committee must give a report of its work to the Council at least once a month, the report being divided into numbered paragraphs. The report is presented to the Council and its adoption move by the chairman or vice chairman of the committee, or in their absence by some member of the committee who was found present when the report was drawn up. It is the duty of the committee to carry out any recommendation made by it to the Council which the Council has agreed to.

---

[1] Standing Orders 114—205.

[2] PP. 114—186 of the London County Council's Standing Orders and References to Committees. 1907.

Each Committee fixes its own day and hour of meeting by arrangement with the Establishment Committee, and if they cannot agree the matter is to be submitted to and decided by the General Purposes Committee. But no committee may transact business during a sitting of the Council except by special permission of the Council. The ordinary place of meeting is in the Council's offices but a committee may meet elsewhere if it thinks fit. Every committee is summoned to meet by the Clerk of the Council who sends the agenda paper to each member so that he receives it by post at least 24 hours before the hour of meeting. Except in cases of urgency, of which the chairman of the committee is judge no business outside the agenda paper may be transacted.

A special meeting of a committee may be summoned at any time on the written request of four members or by the chairman on his own responsibility. Every committee must meet at least once a month except in vacations. If a committee fail to do so the Clerk is to report the matter to the General Purposes Committee, which shall thereupon make some report and recommendation to the Council. Every member attending a committee has to sign his name in the attendance book. Any member of the Council may attend any committee except during the consideration of any matter in which he is, by himself or by his partner, pecuniarily interested. Any member of the Council may not only attend any committee, but he may speak if any matter especially concerning the district he represents is under discussion. The quorum of a committee shall not be less than one-fifth of the number of its members, exclusive of ex-officio members[1]. As soon as possible after the standing committees have been constituted and their references settled it is the duty of the chairman of the council to call a meeting of each committee. The first business of the committee is to elect its chairman and until that is done the Chairman of the Council presides.

The chairman of a committee presides at every meeting of the committee at which he is present.. He is ex-officio a member of every sub-committee appointed by the committee of which he is chairman. He signs the minutes when they have been passed by the committee, and it is his duty, if present at the meeting of the

[1] Standing Order 140.

Council, to bring up the report of his committee, and to move its adoption.

Each committee may elect a Vice-Chairman to preside at the committee in the absence of the chairman. The Vice-Chairman has, when presiding, the same powers and rights of voting as those possessed by the chairman, and is ex-officio member of every sub-committee appointed by the committee. In the absence of the chairman he will bring up the report of the committee of the Council.

In the absence of the chairman and of the vice-chairman (if any) a member of the committee chosen by a majority of the members present at the commencement of business presides over the committee with the same powers and rights of voting as those possessed by the chairman.

No member of the Council may be chairman of more than one standing committee, other than the General Purposes Committee.

Every matter brought before a committee is decided by the vote of a majority of those present. The voting is by show of hands. Any two members present may require the names of those voting on either side to be entered in the minutes. The Chairman may vote and if the voting is equal may give a second or casting vote.

Every committee must make minutes of its proceedings and the minute book must be open for the inspection of any member of the Council during office hours. The first business of a committee meeting is to read the minutes of the last meeting. If they are accurate they are then signed by the chairman. If the minutes have been printed and circulated, or if the chairman has examined them and vouches for their accuracy they may be taken as read. No motion or discussion is allowable in the minutes except on the score of accuracy. As to Sub-Committees,

"Any committee of the Council may appoint one or more sub-committees for any purpose within their reference which in their opinion can be more usefully carried out by a sub-committee. A sub-committee may be appointed for such time and subject to such limitations and conditions as to report and otherwise as the committee appointing them think fit. Every sub-committee, unless previously discontinued, shall cease at the same time as the committee appointing them"[1].

Such is the general organisation of the Committee System that has been adopted by the London County Council. We shall now

[1] See Standing Order 153.

take the committees seriatim dealing first with the more important ones, and exhibiting their powers and duties from the terms of reference.

1. The Finance Committee, which the Council is obliged by law to appoint, consists of not less than 12 or more than 15 members. Its main function is to regulate and control the finance of the county of London, and at each ordinary meeting of the council to make such report as shall enable the Council to carry out the financial provisions of the Local Government Act, 1888. The Finance Committee prepares and submits to the Council annual estimates of receipts and expenses, revising such estimates (if required) at the expiration of six months, pursuant to section 74 of the Local Government Act 1888; and it determines, subject to the approval of the Council, the amount of the precepts to be issued to the Councils of Metropolitan Boroughs, the guardians of the poor or other authorities charged with the collection or levy of the county rate.

It superintends the keeping of the accounts of the Council, and has general charge of the comptroller's department.

It reports to the Council upon all matters relating to the Consolidated Loans Fund, the sinking fund, the payment of interest on debt, the raising of money by issue of consolidated stock or otherwise, and the temporary investment of surplus balances. It considers applications for loans from other authorities and, where authorised by the Council, makes the arrangements.

It prepares and presents to the Council periodically summarised and classified statements of the receipts and expenditure on (1) rate accounts, (2) capital and other accounts.

It makes from time to time financial regulations for the guidance of the various committees empowered to incur liability or to expend money. It superintends the collection of rents of the Council's property. It provides for an annual stock-taking and audit of store accounts. It manages and administers the Superannuation and Provident Fund, and the London County Council Insurance Fund. It also supervises loans and other operations under the Small Dwellings Acquisition Act 1899.

In order to facilitate the prompt utilisation of balances in the County Fund that are not immediately required for expenditure the powers possessed by the London County Council under the London County Council (Money) Act 1905 to lend out money temporarily are

delegated to the Finance Committee; but the aggregate amount outstanding at any one time must not exceed £ 2,000,000.

The terms of reference provide that "there shall be a Working Account with a separate banking account to meet payments to be made by the Finance Committee; and the Finance Committee, shall prepare and submit to the Council at each ordinary meeting an estimate of the sum required to meet payments out of the accounts, and shall recommend the Council to make an order for the payment of the amount of such estimate out of the county fund." Cheques for the amounts of such orders are drawn upon the County Fund and placed to the credit of the Working Account.

The Working Account is placed under the control and management of the Finance Committee, which is also authorised to order and make duly certified payments from the Working Account for a number of specific purposes.

All cheques drawn on the Working Account in pursuance of an order of the Finance Committee must be signed by a member of the Committee and countersigned by the Comptroller or deputy Comptroller. A separate banking account called the Tramways Account is kept in connection with the Council tramways and is also under the control of the Finance Committee. There are also separate arrangements for education accounts and for a small dwellings Acquisition Account. Minute provisions have also been framed with regard to expenditure on capital account out of loans, and it is the duty of the Finance Committee to keep itself and the council informed as to the expenditure of all the committees both for ordinary and for capital purposes, i. e. both as regards expenditure out of revenue and expenditure out of borrowed money.

This duty of watching the expenditure of the other committees gives the Finance Committee a central control over the estimates, as appears from the procedure by which the estimates are drawn up and revised: — Every committee, on or before 1st February in every year, sends to the comptroller an estimate, under various heads, of the total moneys required for the expenditure of committee, on "maintenance account", the form of the estimates being prescribed by the Finance Committee. If any committee on or before 1st August in any year find it necessary to revise their estimate for the financial year, they send the comptroller a revised estimate on or before the 1st August. The comptroller in the month

of February in every year, brings up to the Finance Committee the estimates forwarded to him from the various committees, and thereupon the Finance Committee prepares and submits to the Council in March or April an estimate of the receipts and expenses of the Council for the next financial year, including an estimate of the charges in respect of money borrowed, and also an estimate of the amounts which will require to be raised in the first six months and in the second six months of the financial year by means of contributions and of the county rate necessary to raise such amounts. The annual estimates must be sent out to all the members of the Council ten days at least before the meeting at which they are to be considered by the Council. If at the end of the first six months it is necessary,either by reason of revised estimates being sent up by any of the committees, or otherwise, to increase or modify the general estimate for the second six months, the Finance Committee shall prepare and send up to the Council a revised estimate for such six months.

2. The Education Committee is also a statutory committee being, constituted in accordance with the Education (London) Act 1903, which provided for the dissolution of the London School Board (an ad hoc authority) and for the more or less complete municipalisation of all public elementary education within the Metropolis. The Education Committee consists of 43 members including a) the chairman, vice chairman and deputy chairman, b) 35 members of the Council and c) five women selected by the Council. The members of the Committee retire annually. The Education Committee reports to the Council from time to time and its printed minutes are sent to all members of the Council; but it is practically the local authority for all educational purposes except as regards large questions of policy and matters involving new principles of administration, which the committee must report to the Council for its decision. This being so it is not surprising that many complaints were made because the public and the press were excluded from the meetings of the Education Committee. At first the Council refused to give way but in March 1907 a resolution was passed which appears in the terms of reference to the Education Committee to the following effect: —

"The meetings of the Committee shall be open to the press and public, provided that the Committee may exclude the press and the public if and

when the committee resolve that it is desirable in the interests of the service that any subjects should be discussed in private."

Education, it should be added, being a national as well as a local concern is closely supervised by a central department, the Board of Education, which is presided over by a Minister responsible to Parliament. The Board of Education is therefore in constant correspondence with local education authorities, for whose guidance it makes many orders and regulations. It is significant of the semi-independent position of the London County Council's Education Committee that "matters of ordinary current administration arising between the Council and the Board of Education „may by the terms of Reference „be dealt with by the Committee".

3. The General Purposes Committee consists of an elected representative of each of the standing committees with ten members appointed by the Council. It is the duty of this important Committee to report whenever necessary upon the conduct of the committees and departments, as well as upon all questions relating to the appointments, salary and duties of the principal officers, and to suggest improvements of the Standing Orders and of the References to the various committees. It may report upon any new proposal or project, or upon any matter not referred to any other committee. It recommends members of the Council for appointment by the Council on the Metropolitan Water Board, the Thames Conservancy Board, the Lee Conservancy Board, and other joint authorities on which representatives of the London County Council sit

The Local Government, Records and Museums Committee is a committee with a cumbrous title but interesting duties. It consists of not less than ten or more than twelve members. It superintends the annual issue of a Statistical Abstract for London and also of a serial volume of London Statistics with the aid of the Clerk and Statistical Officer. It has to consider and report on charities and endowments, upon historic buildings sites, and upon London antiquities generally. It has charge of the library, historical records, antiquities and works of act belonging to the Council as well as of museums and historical buildings or places purchased by or presented to the Council. The naming or renaming of streets and the numbering of houses in London are delegated to this committee.

Finally the following 18 subjects are remitted to the committee

for consideration and report, and the committee is required to make such recommendations upon them to the Council as it may think fit: —

1. The systems of local Government in London.

2. The systems of local taxation in London and matters connected with Imperial and local taxation which affect London.

3. The incidence of taxation by private companies and others undertaking public services in the county.

4. The incidence of indirect taxation levied by local and other authorities and persons in the county.

5. Alterations or readjustments of the boundaries of the administrative county, of parliamentary and county electoral divisions, and of the number of county councillors and electoral divisions in the county.

6. Alterations or definitions of boundaries of parishes, the division of union of parishes, and the transfer of parts of parishes to other parishes.

7. The power of the Council of placing under the control of one metropolitan borough council streets and roads partly in one metropolitan borough and partly in another.

8. The division of parliamentary boroughs and electoral divisions and of county electoral divisions into polling districts for the purposes of parliamentary and county council elections respectively.

9. Powers relating to boards of guardians and poor-law areas and other matters in regard to which powers have been conferre upon the Council by the Local Government Act 1894.

10. Proposals for roads to be declared main roads under the provisions of the Local Government Act 1888.

11. Questions relating to assessment of property for rating specially with a view to uniformity of treatment.

12. All questions relating to the assessment of the Council's property.

13. All questions relating to the making of by laws under the Municipal Corporations Act 1882, and the Local Government Act 1888, for the good rule and government of the county.

14. Questions relating to elections of county councillors guardians of the poor and metropolitan borough councillors.

15. The powers and duties of the Council under the Registration Acts with respect to the registers of voters and all questions connected therewith.

16. The powers of the Council with respect to the registration of the rules of scientific and loan Societies, etc., under the provisions of sect. 3 (XV) of the Local Government Act 1888.

17. Any questions not specifically referred to any other committee, arising between the Council and local public and other authorities, or which appear to relate to London government generally.

18. The London Government Act 1899, is referred to the Committee with power to deal with such matters arising thereon as they may deem expedient.

When the Council has decided to take action on any of the above subjects the Committee has to give effect to the Council's decision; and for this purpose it is empowered to correspond, negotiate and take legal proceedings on behalf of the Council and to incur such expenditure as may be necessary in spite of the Standing Order (188) that no committee shall incur any liability exceeding £ 50 without the express sanction of the Council, or statutory authority or specially delegated powers of expenditure.

4. The Works Committee, consisting of 8 members, had borne the brunt of many fierce attacks directed against he Progressive Majority which controlled the London County Council from the first meeting of that body in 1889 to the spring of 1907. It is particularly unpopular with London contractors, who consider that a public body ought not to do work on its own account or to employ labour directly. The instruction contained in the Reference to this committee is regarded with positive horror by all opponents of municipal trading. It runs as follows: —

"The committee shall unless in any case otherwise ordered, carry into execution all works which the Council resolves to execute without the intervention of a contractor; and shall have authority to enter into any contract on behalf of the Council and to incur any expenditure necessary for the carrying on of any such work within the limit of expenditure authorised by the Council therefore".

And again

"The Committee shall, subject to the provisions of the standing order in regard to votes for stores, have authority to expend money for the equipment and maintenance of all workshops and yards used by the Works department, and the provision of plant, machinery, horses and materials or other things for stock, and to enter into contracts therefor on behalf of the Council."

The Works Committee is also authorised to execute any work referred to it by a committee of the Council, provided that the cost of work is under £ 50. The Committee has under it all the more important officials of the Works department, but the employment and control of all officials on weekly wages and of the foremen and workmen devolves on the Manager of Works. The reference to the committee also prescribes a number of provisions which have to be observed as to the keeping of accounts, audit, estimates, half yearly statements etc. It is the duty of the Manager of Works to keep the Committee informed as to purchase of materials, stores, plant,

timber, machinery, horses and other things required by him for the execution of any work, or for stock.

5. The Theatre and Music Halls Committee consists of twelve members, and exercises quasi-judicial functions with regard to licensing transferred to the London County Council from the justices of the Peace in Quarter Sessions. This committee "is instructed to consider and report upon all questions arising out of or connected with the 11th, 12th and 13th sections of the Metropolis Management and Building Acts Amendment Act, 1878, relating to theatres, music halls and other places of public entertainment, and the 45th section of the Metropolitan Board of Works (various Powers) Act, 1882, relating to the improvement of the means of exit from such buildings".

The Committee investigates all applications for licences for music, dancing, theatres, and race courses, and makes regulations, subject to the approval of the Council. It is also empowered to inquire into the conduct and management of licenced premises and reports thereon to the Council from time to time.

The Committee is likewise empowered to appoint inspectors for theatres, music halls, and other places of entertainment, and to make regulations in regard to their duties and pay, reporting quarterly to the Council.

It informs the Lord Chamberlain of all certificates granted by the Council to theatres within his jurisdiction. The annual session of the Council as the licencing authority for the purpose of granting licences in respect of music, dancing, and theatres is held in the month of November and the meetings of the Theatres and Music-halls Committee sitting as the Licencing Committee to investigate applications for such licences is held on previous dates previous to such session fixed by the Council.

The meeting of the Committee at which applications for licences are heard are open to the public, and applicants may appear either personally or by counsel. The committee however deliberates and considers its report to the Council in private.

The Asylums Committee numbers 30 to 35 members and has the management and control of all the London County Asylums. It may exercise the powers conferred by the Lunacy Act 1890. It has to provide sufficient accomodation for pauper lunatics. It is required to appoint a sub-committee for each asylum and is em-

powered to delegate to each subcommittee such powers and duties as it thinks fit.

The Establishment Committee consists of ten members. It looks after the staff and the central offices and their accomodation, arranges rooms for committee meetings and for the various officers and officials of the Council.

The Fire Brigade Committee of from ten to twelve members controls, maintains and manages the London Fire Brigade, and all plant, land and buildings appertaining to the service.

The Highways Committee, consisting of from 12 to 15 members, is the Committee which supervises London Traffic. It has to look after main roads, subways, and county bridges. It is required to make reports and recommendations to the Council on tramways, river steamboats, railway and canal traffic, electric lighting and the regulation of cabs and buses.

The Improvements Committee, also consisting of from 12 to 15 members, is principally concerned with street improvement and the provision of new means of transit including bridges and ferries. It has to look after the Council's property and protect it against trespass or encroachment. It has also to make arrangements for selling or leasing surplus lands and buildings belonging to the Council. The removal of obstructions, the widening of streets and similar improvements are usually made by arrangement with the Borough Councils the Council contributing to the cost. The late Royal Commission on London Traffic has recently reported in favour of the establishment of a small and well-paid Traffic Board which would supervise traffic, street improvements and the laying out of new roads aud suburbs over a very much wider area than the administrative county of London.

The Main Drainage Committee of from ten to twelve members carries out all the works connected with the main drainage and sewerage of London and controls all the property and machinery connected therewith.

The Rivers Committee consists of the six representatives of the Council on the Thames Conservancy Board, the two representatives of the Council on the Lee Conservancy, and seven other members added by the Council, making 15 members in all. Its business is to deal with questions relating to the Thames and the Lee, the Dock Companies and the prevention of floods.

The Public Health Committee with from ten to twelve members exercises the powers of the Council under the Public Health (London) Act 1891, the Common Lodging Houses Acts and many other special London Acts dealing with tuberculosis, slaughter-houses etc. This committee has the general duty of supervising the health of London and of watching the Sanitary administration of the borough councils and the medical officers of health.

The Midwives Act Committee consists of the Public Health Committee with the addition of not more than three nominated women members. It acts for the Council under the Midwives Act 1902.

The Parks and Open Spaces Committee is a very busy and important body consisting of from 20 to 25 members. It manages the numerous parks, public gardens, and open spaces belonging to the London County Council or under its jurisdiction. It directs a large staff of keepers and gardeners. It also reports on such widely different subjects as band music, and the protection of wild birds, and makes recommendations as to the provision of new recreation grounds and the preservation of private squares and enclosures,

The Public Control Committee of from ten to twelve members exercises the powers of the Council under various Acts relating to weights and measure, the testing of gasmeters, the regulation of shops etc. It also reports on motor cars and locomotives, telephones, markets, water supply, smoke nuisances, and the protection of infant life. It has the duty of managing and maintaining homes for inebriates.

The Stores Committee of from 8 to 10 members controls all the store depots of the council and their staffs, and carries out the regulations of the council as to store accounts and tenders. The Committee is required to employ competent experts to assist it in its purchases.

The Officers (Education) Superannuation Committee is an adjunct to the Education Committee, but reports direct to the Council. Its constitution is somewhat complicated.

The Housing of the Working Classes Committee consists of from 12 to 15 members. It reports to the Council on Housing questions and prepares schemes for the approval of the Council under the Housing of the Working Classes Acts, and when

such schemes have been adopted and confirmed by parliament the committee carries them into execution. It also exercises the powers for the clearance of unhealthy areas conferred on the London County Council by the Public Health (London) Act 1891. There are elaborate regulations governing the action of the committee, including reports by the Finance Committee on the financial aspects of housing schemes, which are apt to prove serious burdens on the rates.

The Building Act Committee, consisting of 12 to 18 members, executes numerous and important powers and duties of the Council under the London Building Act as to the construction of buildings, temporary buildings, dangerous buildings, sky signs, obstructions, and rights of owners. It enforces the Councils by-laws on these subjects and is empowered to take legal proceedings in the minor tribunals. But it may not prosecute an appeal to the High Court without the special sanction of the Council. The District Surveyors act under this committee. But the terms of reference contain many careful regulations by which the action of the committee must be guided.

The Appeal Committee is a special statutory Committee of seven members with a quorum of three. Its function is quasi-judicial to hear and decide appeals made to the Council under the Metropolis Management Act 1855 section 212, and other Acts of Parliament.

The Parliamentary Committee consists of 14 members with the addition of not more than 8 members of parliament who are members of the Council. Its duties are to consider and report on all Bills and Provisional Orders affecting London and, if necessary, to prepare petitions for or against them employing counsel, agents and witnesses. It has also to prepare and promote such Bills as the Council may decide to introduce into parliament. A great deal of money is spent by this committee in promoting or opposing private bills and provisional orders. This completes our survey of the Committees of the London County Council and their work. How vast that work is and how brief our survey may be judged from the fact that "the terms of reference" by which the operations of these committees are prescribed and regulated cover more than seventy pages of printed matter.

The chief officers on the staff of the London County Council are the Clerk of the Council, who corresponds to the Town Clerk

in a borough, the Comptroller, the Chief Engineer, the Superintending architect, the Valuer, Assistant Valuer, Solicitor, Chemist, Medical Officer of Health, Statistical Officer, the Manager of Tramways, the Manager of Housing and the Chief Officers of the Public Control Department and of the Parks. The Education Committee, as representing the London School Board, has many highly paid officials of its own such as Educational Adviser, Medical Officer, Executive Officer and Architect. Besides these heads of departments there are seven classes of assistants whose pay ranges from £ 80 for the lowest, rising in the case of principal assistants to £ 500 a year.

London County Council Finances.

Total Receipts and Expenditure on Accounts affecting the County Rate 1905/6.

Receipts.

1. Cash Balance at beginning of year.	£	877,824
2. Receipts in aid of expenditure		
a) Exchequer Contribution	£	532,234
b) Government Education Grants	£	1,390,547
c) Interest on loans advanced, on cash balances etc.	£	596,064
d) Interest and repayment transfers from tramway and other revenue accounts . .	£	328,069
e) Interest etc. transfers from works accounts	£	7,480
f) Rents	£	129,381
g) Sundry contributions fees, fines, etc. . .	£	270,001
h) Transfer of surplus on parks boating . .	£	2,500
i) Grant from Local Taxation Account under the Agriculture Rates Act 1896 . . .	£	2,688
3. County Contributions required to be raised		
a) For General County Purposes other than Education equal to a rate of 14 d . . .	£	2,429,426
b) For Education equal to a rate of 18 d .	£	3,123,548
c) For special County purposes — equal to a rate of 3 d	£	456,752
Total rate including education 2/11	£	10,145,459

Expenditure.

1.	Debt.	
	Redemption	£ 1,191,24[illegible]
	Dividends on Stock (less tax)	£ 1,901,8[illegible]
	Interest on sundry liabilities	£ 138,39[illegible]
	Income tax (including arrears)	£ 58,2[illegible]
	Management of stock etc.	£ 61,91[illegible]
2.	Grants.	
	To Guardians for indoor paupers	£ 330,06[illegible]
	To Guardians and others out of the Exchequer contribution	£ 279,81[illegible]
	Registration of electors	£ 13,19[illegible]
	Main roads (arrears)	£ 28[illegible]
3.	Pensions (including Superannuation and Provident Fund and prison and asylum pensions)	£ 61,215
4.	Establishment Charges (other than those charges to particular services)	£ 224,849
5.	Judicial Expenses	£ 46,023
6.	Services.	
	Main Drainage	£ 256,48[illegible]
	Fire Brigade	£ 227,33[illegible]
	Parks and Open Spaces	£ 132,13[illegible]
	Bridges, Tunnel and Ferry	£ 41,83[illegible]
	Embankments	£ 11,93[illegible]
	Pauper Lunatics	£ 102,57[illegible]
	Coroners	£ 30,261
	Weights and Measures	£ 14,11[illegible]
	Miscellaneous	£ 116,790
	Education — Higher	£ 655,062
	Education Elementary	£ 4,000,400
		£ 4,655,462
	Less, Debt charges included under Head 1, above	£ 745,229
		£ 3,910,233

Some Books and Authorities on London Government.

Munimenta Gildhallae Londoniensis; Liber Albus, Liber Custumarum et Liber Horn edited by H. T. Riley London 1859—62. 3 vols.

The Governance of London by G. Laurence Gomme. London 1907.

London 1837—1897 by G. Laurence Gomme. London 1898.

Sinzheimer, Ludwig. Der Londoner Grafschaftsrat. Stuttgart 1900. Erster Band. Geschichte des Metropolitan Board of Works etc.

Stow, John. Survey of London and Westminster. Corrected by John Strype. 6th Edition, 2 vols. London 1754/5.

Second Report of the Commissioners appointed to inquire into the Municipal Corporations in England and Wales; London and Southwark. London 1837.

Report on the Sanitary Condition of the City of London for the year 1848/9 by John Simon Medical Officer of Health.

Report of the Commissioners appointed in 1853 to inquire into the existing state of the Corporation of the City of London, and to collect information respecting its constitution, order and government, etc. with minutes of evidence, appendix and index. London 1854.

Report of the Commissioners appointed to consider the proper conditions under which the amalgamation of the City and County of London can be effected, and to make specific and practical proposals for that purpose, 1 vol. Minutes of evidence with digest and index. 1 vol. Appendices with index. 1 vol. London 1894.

Report of the Royal Commission on the Means of Locomotion and Transport in London. 1 vol. London 1905.

London Local Government by John Hunt. The law relating to the London County Council, the vestries and district boards and other local authorities. 2 vols. London 1897.

The London Gouvernment Act 1899 by John Hunt London 1899.

The London Manual. London 1907.

The City of Leeds.

From

F. W. Hirst.

Its Municipal History and Modern Organisation.

Whether Leeds, the great commercial centre of the West Riding, was so much as a village when the Romans, after hard fighting, managed to subject the warlike tribes of Yorkshire and Lancashire to their sway may be doubted [1]. Its origin may probably be traced to the fact that it was the point at which a Roman road from Tadcaster to Slack (near Huddersfield) crossed the River Aire, the "trajectus" or ford being a little east of the old bridge. To guard the crossing the Romans fortified a camp on the hill between Charles Street and High Street and doubtless made a big clearing in the forest. The venerable Bede calls it "Loidis", and there is some dispute as to whether this name is Celtic or Saxon. If the former it may have been Caer Lloyd yn y Leod, "the City of Lloyd in the wood"; if the latter it may be connected with the Saxon Loid (Leute) or it might be merely the genitive case of Loidi, its first possessor, as the learned Dr. Whitaker inclined to believe [2].

It was doubtless a place of significance in the tribal Celtic kingdom which was formed in those parts on the withdrawal of the Romans; for the Northumbrian Kings made Osmondthorpe (a hamlet within the municipal boundary) their residence, or villa regia as Bede calls it. About that time a wooden church was erected on the side of St. Peters, and probably a wooden bridge was also built here before the Norman Conquest; for the two streets Kirk-gate

[1] Some have regarded Leeds as one of the 28 Roman Cities in Britain which Nennius of Bangor enumerates as having been British towns before the Roman Conquest.

[2] See Thoresby's Ducatus Leodiensis (2nd edit) p. IX and Whitaker's Loidis and Elmete p. 5. So a Londoner speaks of going to Lloyd's meaning to Lloyd's subscription rooms.

and Brig-gate seem to take us back to Saxon or Danish[1] England. William the Conqueror gave Leeds as part of the barony of Pontefract to Ilbert de Laci, a powerful adventurer, whose family afterwards founded Kirkstall Abbey. Most of the townships of the later municipality are surveyed in the Doomsday Book, when Leeds seems to have been a farming village of not more than 300 inhabitants, while the whole of the townships of the parish could not have contained a thousand inhabitants. (Several entries testify to the Norman devastation.) The Doomsday entry for Leeds is worth recording: — "in Ledes ten carucates of land and six oxgangs to be taxed. Land to six ploughs. Seven thanes held it in the time of King Edward for seven manors. Twenty seven villanes, and four sokemen, and four bordars, have now there Fourteen ploughs. There is a priest and a church, and a mill of four shillings, and ten acres of meadow. It has been valued at six pounds, now seven pounds"[2]. Ilbert de Laci seems to have granted Leeds and Holbeck to the family of Paganel; for in 1089 Ralph Paganel gave the advowson of the Church to the Priory of the Holy Trinity at York, and in 1208 Maurice Paganel granted a charter to the burgesses of Leeds. This charter "confirmed to my burgesses of Leeds and their heirs liberty and burgage and their tofts[3] and with each toft half an acre of arable land to hold of me and my heirs in fee and by inheritance freely, peaceably, and honourably, to pay to me and my heirs for each such toft and half acre sixteen pence at Pentecost and Saint Martin". It also granted to the burgesses of Leeds the same freedom and law enjoyed by the burgesses of Pontefract under Roger de Laci. In this charter a "praetor" is mentioned who collected rents and tolls for Maurice Paganel the Lord of the Manor. By this time Leeds was a small town with shops, and merchandise passing in and out. The principal trades seen to have been corn, wool, hides and tallow[4]. Leland the famous antiquary, writing about A. D. 1533, calls Leeds (which he spells "Ledis") "a praty market having one paroche chirche, reasonably well buildid, and as large as

[1] The Danes seem to have had a camp on Giant's Hill in Armley.

[2] A carucate = from 100 to 120 acres. An oxgang = about 13 acres, i. e. as much land as could be ploughed in a day with one ox. Sokemen = yeomen. Bordars = small farmers. Villanes = serfs.

[3] A toft = a homestead.

[4] Vgl. Whitaker's Loidis and Elmete p. 11.

Bradeford, but not so quik as it". It is not certain whether the quasi municipal privileges granted by Maurice Paganel lasted through the numerous changes in the lordship of the Manor down to 1626. But probably they did not; for the municipal charter of that year does not refer to the charter of Maurice Paganel. Some time before the reign of Henry IV. the manor passed into the vast estates of the duchy of Lancaster, which merged in the crown on the accession of Henry the Fourth[1]. Leeds was implicated in the Pilgrimage of Grace, the northern rebellion against Henry the Eighth's anti-monastic policy. In Edward the Sixth's reign the Leeds Grammar School was founded. At the time of the Spanish Armada Leeds, Hull, Halifax and Wakefield together contributed a ship to the English fleet. In 1615 the town and parish of Leeds had become large and populous, as towns went in those days; for, according to a statement made that year by some leading inhabitants in a Bill of Complaint, the Leeds Parish Church had 5000 communicants, of whom three or four thousand regularly resorted to the Church on Sunday. In 1619 a Commission appointed by the Crown held an inquisition into the administration of public charities at Leeds, and reformed various abuses. At that time the local administration was in the hands of a Bailiff assisted by a Court-Leet. The Bailiff may have been the lineal descendent of Maurice Paganel's "praetor". He was found by the Commission to have converted to his own use the whole weekly revenue of about 8 shillings derived from a "toll dish" on corn, one third of which should have gone to poor relief and one third to the repair of roads. In this reign the manorial rights over Leeds, which had passed to the Crown, as we have seen, through the Duchy of Lancaster on the foundation of the Lancastrian dynasty by Henry IV, were sold to private inhabitants.

In the second year of Charles the First's reign Leeds became a corporate borough, a charter of incorporation being granted on the petition of some leading citizens, in spite of protests made by many hundreds of the inhabitants who "desired a stay of the corporation lately promised by some of the ablest men in Leeds for their own ends in the name of the whole town, without the consent of

[1] In consequence of this the inhabitants of Leeds long claimed privileges of exemption from market and fair tolls througout the Duchy of Lancaster.

the greater number". The charter, dated July 13th 1626, recites that "our town of Leeds in our County of York is an ancient and populous town" and its inhabitants have had and skilfully exercised the art or mystery of making and working woollen cloths, commonly called in English "northern dozens", to their perpetual praise and great increase of the revenue of the crown of England for customs.

It is further recited that Leeds cloth has won such fame and estimation that it is sold and exported before other cloths of the country, but that now divers clothiers of the town and parish have begun to make inferior and deceptive cloth and to dye the same with log wood to the damage and discredit of honest traders of the town. Therefore the clothiers and inhabitants have petitioned the crown "that we would vouchsafe by our letters patent, to make, constitute, and create, for the more honourable and better rule and government and improvement of the town and parish aforesaid, the said inhabitants into a body corporate and politic and also the town aforesaid, into a borough, with a grant of certain liberties, privileges immunities and franchises".

In consideration of this the royal charter ordained and appointed that the whole town and parish of Leeds should thenceforth for ever be and remain a free borough, to be called and known by the name of "the Borough of Leedes in the County of York"; and that "all and singular the inhabitants of the aforesaid town and parish of Leedes, and their successors, from henceforth for ever may and shall be a body corporate and politic, in matter, fact, and name, by the name of the Alderman and Burgesses of the Borough of Leedes in the County of York". By that name they should have perpetual succession and should be persons able and in law capable to have, purchase receive, and possess lands, tenements, liberties, privileges, jurisdictions, franchises, and hereditaments to them and their successors in fee and perpetuity as well as goods and chattels; also to give, grant demise, and assign lands, tenements, and hereditaments, goods and chattels and so do and execute all other acts and things by the name aforesaid; and by the same name they should be capable of pleading and being impleaded in all suits, plaints, pleas, causes, and demands, real and personal, temporal and spiritual. Also the aldermen and burgesses of the borough and their successors were granted a common seal to serve for the transaction of all their business. The constitution provided by the charter was as

follows: — First one of the burgesses should be named "the aldermen of the borough". Secondly there were to be nine principal burgesses and twenty assistant burgesses who were together to be called the common council of the borough. This common council of 29 persons was to assist and aid the alderman, and was granted „full power and authority to enact, constitute ordain, make, and establish from time to time such reasonable laws, statutes, and ordinances which to tham shall seem to be good, wholesome, useful, honest, and necessary according to their sound discretion, as well as for the fit, good, true, and perfect working, making and dyeing of cloths from time to time, to be made within the borough aforesaid, as for the good rule and government of the burgesses, artificers and inhabitants of the borough aforesaid for the time being, and for declaring in what manner and order the aforesaid alderman, principal burgesses, and assistants, and artificers, inhabitants and residents of the borough aforesaid shall behave, carry, and conduct themselves in their offices, functions, and businesses within the borough aforesaid, and the limits thereof, and otherwise for the further good and public utility and rule of that borough and victualling of the same borough". The alderman and common council were also empowered to impose reasonable penalties and punishments upon all offenders against these statutes and ordinances; provided that such ordinances, imprisonments, fines and penalties "be not repugnant or contrary to the laws, statutes, customs, or rights of our realm of England". The charter then nominated Sir John Savile to be the first alderman of Leeds until the next feast of St. Michael the Archangel; it also nominated nine gentlemen and tradesman to be the principal burgesses and twenty more to be the assistant burgesses, all to remain in office for life unless they were removed for bad government, or misconduct, or for any other reasonable cause. The alderman and burgesses were to assemble every year on the day and feast of St. Michael, or if it fell on Sunday on the day after, in the Common Hall or any other convenient place within the borough, to elect one of the nine principal burgesses to be alderman for the year. The Common Council had power at their good pleasure to remove the alderman from office at any time and to elect another in his place, and in the same way the Common Council had power to deprive any of their number of office, and in case of removal or death they were empowered to elect and nominate some other inhabitant of

the borough lo fill the vacancy. If an inhabitant of the borough refused to accept office the Council was empowered to impose a reasonable fine, and, if he refused to pay, to commit him to gaol until the fine was paid. The charter also ordered the alderman and burgesses to have within their borough "a discreet man and learned in the laws of England" to be the recorder and another "discreet person learned in the laws" to be the Deputy Recorder. The first Recorder is named in the charter. In future the Recorder would be elected by the Alderman and Common Council. The Alderman, Recorder, and principal Burgesses were to be Justices of the Peace in the borough of Leeds, and were to administer the statutes concerning labourers and artificers, weights and measures within the borough. The Alderman and Burgesses were also empowered to elect from year to year from among the burgesses or inhabitants of Leeds a Coroner and a Clerk of the Market, and one or more constables, a Serjeant at Mace and other necessary officers, and to remove them and to choose others from time to time. The charter further granted to the Alderman and Burgesses "that they and their successors shall have the inspection, correction, and punishment of the Assize of Bread, Wine, Ale, and of all kinds of victuals sold within the borough"; and whereas in the town of Leeds "there hath heretofore been held and kept one market from the time whereof the memory of man is not to the contrary", and the inhabitants of the town from long experience had found that Tuesday would be a more convenient day, "we, of our more abundant special grace, and of our certain knowledge and mere motion, have granted that the aforesaid alderman and burgesses may have, hold and keep one market in every week throughout the year, for ever, on tuesday to be holden and kept together with a court of pie-powder, there to be holden during the time of the said market and with all liberties and free customs, tolls, stallage, piccage, fines, amercements, and all other profits, commodities, advantages and emoluments whatsoever to such market and court of pie-powder belonging, arising, happening, contingent or in any way belonging". Lastly the guilds and fraternities of the workers, clothmakers, and other workers within the borough where placed under the authority and jurisdiction of the alderman and common council and were forbidden to make any bye-laws binding on the burgesses and inhabitants without license first obtained from the alderman and common council. The first Municipal

Constitution of Leeds, a very lengthy document in the Latin original sufficiently explains itself; but it may be proper to observe that the nomenclature is somewhat remarkable and unusual. I do not know and have seen no reason given why the chief magistrate and head of the Council should have been called the alderman or why the council should have been divided into principal and assistant burgesses. It will be seen that the constitution is a very liberal one in its grant of powers to the council, wich seems to have received a fairly complete local authority over a very large area. But it is not surprising that many of the inhabitants should have protested against a constitution which entirely debarred them from any share in the choice of the council, which regulated their revenues and controlled their affairs. It is indeed difficult to conceive how the English people, having obtained so large a measure of national self-government, should have allowed their ancient local self-government to be stolen by the Crown under the pretence of graciously extending "our royal favour and munificence to the inhabitants". Later on in the same year (December 1626) letters patent were issued decreeing that all the liberties of the Duchy of Lancaster should be enjoyed by the inhabitants of Leeds.

In 1639 an Act of Parliament was passed discharging the inhabitants of Leeds from the custom of having their corn, grain and malt ground at certain mills, a custom which had been granted by James I as a monopoly to some Surrey gentlemen called Ferrers; and no less than £ 13,000 was paid to them by way of compensation. In 1638 the Alderman of Leeds received a writ demanding £ 721 by way of ship-money from an officer of the King at York, with a letter saying that the town was "kindly used" in having to pay so small a sum towards so great a charge. At the beginning of the Civil War Leeds was held for the King, but was captured after a sharp fight in 1643 by a Parliamentary force under Fairfax. In the following year 1325 inhabitants, about one fifth of the whole population, were carried of by the plague. In 1651 the three divisions of Leeds, namely Leeds Town, Leeds Kirkgate and Leeds Mainriding could not agree as to the proportions they should contribute to a monthly assessment imposed for the use of the Parliamentary army. The dispute was referred to four arbitrators who awarded that one half should be paid by the inhabitants of Leeds Town and that the other half should be paid by the other two divisions in accordance

with the custom established previously. After the Civil Wars were over the borough of Leeds received for the first time Parliamentary representation, and one Adam Baynes of Knostrop, an officer in the parliamentary army was elected Member for Leeds. Under the Commonwealth a committee of the House of Commons was appointed to consider the reform of corporations and the alteration of their charters, and it would seem that the Leeds charter fell into abeyance. The records of the Corporation during the period are lost, but there is one very interesting and curious circumstance to be recorded. Owing to the scarcity of money and the difficulties caused by the Civil War, Leeds merchants and tradesmen began the practice of issuing token coins, mostly penny and half-penny pieces. They were of brass or copper of various shapes and sizes; but the majority were very light, often not weighing more than one twelfth of the proper pennies and half-pennies of the time. The token money was prohibited by royal proclamation in 1672, but the custom of local coinage by individual tradesmen continued through the eighteenth centuary into the nineteenth [1].

In 1660 the English monarchy was restored in the person of Charles II, and Parliament immediately passed an Act "for the well governing and regulating of Corporations". Under this Act Commissioners were appointed with power to remove, restore, or continue in office such persons as they deemed proper. In 1661 a second charter of incorporation was granted to Leeds on the petition of the merchants, clothworkers and others. The petition recited that the previous charter was now of no force and void in law and that the "body corporate and politic in form aforesaid constituted" was now "dissolved and annihilated". Meanwhile the town and parish had become more populous than in times past, and it was complained that the abuses and deceits in the manufacture of woollen cloths were daily increasing more and more. According by the town and parish of Leeds were again constituted the borough of Leeds, and all the lands, tenements, water courses etc. lying within the town and parish were placed within the limits and jurisdiction of the borough. In reincorporating the borough and appointing its constitution the previous nomenclature was abandonned in favour of the more usual titles, the inhabitants and their successors being made one body corporate and politic by the name of "the Mayor,

[1] See James Wardell's Municipal History of Leeds 1846. Appendix XX.

Aldermen and Burgesses of the Borough of Leeds in the County of York". The numbers of the Common Council were enlarged so as to consist of the Mayor, twelve Aldermen and twenty four Assistants of the Borough. The Mayor, Aldermen and Assistants are all nominated in the charter with tenures similar to those of the Aldermen and Assistants in the first charter. In addition to the recorder, provision was also made for a common clerk to be appointed by the Crown but removable by the Mayor, Aldermen and Burgesses for any reasonable cause. In one important respect this second charter is more liberal than the first, since it provides that, when the Common Council thinks it necessary to make any new laws or ordinances to regulate the making, dyeing or sale of wollen cloth within the borough, they should cause to be summoned forty of the more honest and sufficient clothworkers and craftsmen to meet on a certain day and place „which assembly shall be called the common assembly of the borough aforesaid, and then and there may be proposed to the said common assembly, such laws, statutes and ordinances, as the said mayor and common council of the borough aforesaid amongst themselves shall think fit and just to be established, and they shall ask advice thereupon of the said common assembly, or of those which shall be then present, and such laws, statutes, and ordinances, so offered and proposed to the common assembly aforesaid, and which shall be approved by the greater part of them there present, shall become laws and ordinances, and thereafter shall be of good force and effect, and be inviolably observed by all clothworkers, artificers, and merchants, within the liberties of the borough aforesaid, under the pains and penalties in the same laws or ordinances contained". From the time of this charter the records of the Corporation have been well preserved, and it may be interesting to note that the first business transacted at the first Court of the Mayor, aldermen and burgesses held in virtue of this charter, January 4th 1662, was an order to constables and churchwardens for the better observance of the Sabbath. Indeed the Leeds Council frequently concerned itself with the regulation of religion within the borough, which included the maintenance of the Established Churches and the discouraging of other religious bodies.

In the following month an assessment was laid upon the inhabitants for the repair of the Parish Church and for the erection

of a Font. In March the first bye-law was passed imposing fi
of 5 shillings on any alderman and half a crown 2 s. 6 d. on a
"Common Councillman or assistant" who interrupted any speak
at meetings of the Court of Common Council. At the sam
meeting the Corporation expressed its satisfaction with the ski
of one Thomas Gorst in his performance of the art, trade, o
mystery of a cook, and ordered that he should henceforth on a
public occasions dress the several dishes appointed for any su
solemnity. In November of the same year the corporation authorise
the clothworkers, mercers, grocers, salters, drapers, millwrigh
carpenters, joiners and ten other leading trades in the borough
be incorporated as guilds or fraternities for the better prevent
of fraud and abuses. In 1663 a very unpopular subsidy called hear
money was granted to Charles the Second amounting to 2 shillin
on every hearth in houses paying rates to the Church or the po
About 2845 hearths were returned as liable in the borough. Th
tax and the unpopularity of the reestablished religion led to a loca
conspiracy called the Farnley Wood Plot, the object of the co
spirators being "to re-establish a gospel ministry and magistrac
to restore the Long parliament; to relieve themselves from th
excise and all subsidies, and to reform all orders and degrees
men, especially the lawyers and clergy"[1]. The leader and twen
of his associates were seized and executed. A few items in t
next few years will show how various were the functions of t
Corporation. In 1669 it purchased land to widen one of the hig
ways. In 1670 it enlarged the pew in the parish church wh
was set apart for the wives of the aldermen (called the aldresse
pew). In 1674 it ordered (to prevent forestalling) that no co
should be sold in the market until the ringing of market bell
10 am. In 1675 it agreed to defend any inbabitant who might b
prosecuted for non-payment of toll at Wakefield. In 1676 it mad
a deed of composition for tithes with the Earl of Cork, who the
"farmed" the Rectory of Leeds. In 1679 the Corporation agree
to pay the Mayor to undertake the business of making the Rive
Aire navigable. In the following year the whole of the Counc
signed an attestation that they and all the officers had duly take
the oaths of allegience and supremacy and also the sacrame

[1] See Parson's History of Leeds vol. 1, p. 59.

of the Lord's Supper according to the usage of the Church of England. This was in reply to a pressing inquiry by the Privy Council. In 1681 the Court helped to raise money to ransom the son of one of the aldermen who had been taken prisoner by the Turks, carried to Algiers, and there sold for seven hundred dollars. In the same year a deputation was sent to Windsor to present an obsequious address to the King.

Soon after this, proceedings began to be taken against the municipal corporations and in 1684 the Mayor went to London to "waite upon his Majesty to surrender the charter of this Town and Borough". On the 24th of September 1684 a new charter was given to Leeds in which the autonomy of the Corporation was encroached upon and the powers of the Crown increased. The first Court under the new charter was held on the 6th of February 1685, and is interesting because it provides an early instance of a municipal Committee. A Bill of charges incurred in obtaining the charter was presented, and a committee of nine members of the corporation was appointed to audit the bill and to report thereon to a future Court. They met on the 16th and resolved that the best way to defray the charge would be a six months assessment based on the poor law assessment leviable on all in the parish. Four days later the Court met, adopted the report of the Committee and ordered the assessment to be made.

On the accession of William and Mary in 1689 the third charter of 1684 was set aside and the second charter of 1661 was restored, and is still theoretically in force except where it is inconsistent with the provisions of the Municipal Corporations Act of 1835. With this restoration of their best charter the rule of the old Church oligarchy in Leeds was permanently established, and for nearly a century and a half the municipal constitution in Leeds remained unchanged. The history of the town from that time was one of slow but almost uninterrupted material progress, among the incidents of which may be mentioned the commencement of waterworks to supply the town from the River Aire in 1694, the construction of the Leeds and Liverpool Canal between 1770 and 1816 (towards which the Corporation contributed £ 5000), and of the railways from Leeds to Manchester and Leeds to Selby, both of which were opened in 1840. Among the distinguished natives and residents in

the town during the period were Smeaton, the famous engineer who built the Eddystone Lighthouse, Ralph Thoresby the antiquary and historian of Leeds, Dr. Priestley at whose suggestion the Leeds Subscription Library was founded in 1678, Edward Baines, father and son, who made the Leeds Mercury the leading provincial news paper during the last half of the eighteenth and the first half of the nineteenth centuries, and William Hirst who introduced great improvements into the manufacture of woollen cloth and helped to give Leeds the pre-eminence in this great industry. A Cloth Hall for the sale of mixed and coloured cloths was built in 1758, and in 1755 a White Cloth Hall was built, the Corporation contributing £ 100. The Halls were opened for business every Tuesday and Saturday morning, and it is stated that in 1840, during the hour and a quarter in which they were open, business, to the amount of £ 20 000 was regularly transacted. The ancient Moot Hall of the borough in the centre of Briggate, in front of which stood the Pillory and Stocks, was rebuilt in 1710 and demolished in 1825. In 1720 a new code of bye-laws was framed for the Company of Clothworkers at a special Court; and, according to a provision of the constitution already noticed, forty sufficient and honest clothiers of the borough were summoned to assist. In 1745, when the Young Pretender marched south as far as Derby, Leeds was occupied by Marshall Wade. A century earlier Charles I had been a captive in Leeds at the Red Hall.

In 1755 a private Act of Parliament (28 George II. Chap. 41) was passed for lighting the streets and lanes and regulating the pavements in the town of Leeds. The Act recites in its preamble that Leeds "is a place of great trade and large extent, consisting of many streets, narrow lanes and allies, and that many tradesmen and manufacturers have to pass along the streets by night and day, and that the improvements provided for in the Act are required to prevent robberies and disorders as well as for the benefit and convenience of strangers resorting to the town's markets." This Act, from which dates the commencement of a new system of Ad Hoc government in Leeds, authorises the inhabitants to meet yearly in the vestry of the Parish Church and to appoint fourteen of their number to act as commissioners along with the Mayor, Recorder and Justices of the Peace for carrying the

Act into execution and defraying the necessary expenses[1]. In 1758 the Corporation prosecuted William Denison for refusing to accept office as Mayor, and Lord Mansfield, who tried the case, expressed his surprise at the refusal of so high an honour declaring that "he had so great a value for royal charters, that he would not make a breach in any of them". In 1790 another Act was passed for improving the lighting of the town's streets, for preventing nuisances and for better supplying the town and neighbourhood with water. This Act was also placed under Commissioners, the Corporation being excluded and the Commissioners were empowered to use a common seal, to appoint officers and to lay a rate. In 1798 the Corporation unanimously agreed to contribute £ 500 to the defence of the country against threatened invasion. In 1802 £ 265 was spent by the Corporation in honour of a local volunteer corps, and, £ 61 on colours to be presented to the volunteers. In 1809 another local Act was passed to improve the water supply, lighting and drainage of the town, and the borough Justices were added as additional Commissioners to carry this and the preceding Acts into execution. In 1815 an Act was passed to build a prison and to establish a night watch in Leeds, the Act empowered the Justices of the Peace to lay a watch rate and to appoint a jailor and chief constable. In 1823 all the standing orders and bye-laws of the Corporation, dispersed through the Court books, were collected, confirmed, and reentered so as to form a complete code[2]. In 1824 another Act amending the previous Acts for lighting, cleansing and improving the town was passed giving the Commissioners extended powers for the improvement and widening of streets and markets and for the removal of dangerous obstructions and the abatement of nuisances. By this time municipal corporation had pratically ceased to be in any sense the local sanitary authority. In 1832 the town which had been without representatives in Parliament since the time of Cromwell

[1] This Act only dealt with the inner town "within the bars" and this probably explains why the common council was not entrusted with its execution.

[2] The code with some amendments made in 1831 is reprinted in App. 21 of Wardell's Municipal History of Leeds. It is chiefly concerned with rules as to the Mayor, Aldermen and their assistants. It also provides for the annual appointment of a Treasurer who has the sole charge of the Corporate revenue and Expenditure, though all his orders for Expenditure have to be sanctioned by the Common Council.

was assigned two members under the Reform Act. In 1834 one of the Royal Commissioners for the reform of Municipal Corporations visited Leeds, and the town clerk on the occassion of the local enquiry read a resolution passed by the Court of Common Council protesting the illegality of the Commission but stating that, as the Commission had been issued under royal authority, the Corporation would pay it all proper respect, and would answer the questions of the Commissioner. The report of the Commission pointed out that the Leeds Corporation was obviously a close constitution "all the vacancies in each branch of it being filled by the select body" so that it had "absolute and uncontrolled self-election". The Report added: — "The great respectability of the present members of the Corporation and their impartial conduct as Justices were universally acknowledged; but the restricted system and want of a more popular method of election were loudly complained of, and it was said that it would be satisfactory to a great majority of the Town that there should be such more open courts as the Legislature in its wisdom should think best[1]. The upshot was of course that Leeds was included in the list of municipalities which were brought under the operation of the Municipal Corporations Act 1835. The effect upon the political complexion of the Council was instantaneous and long-lasting. Since the Restoration in 1660 the close Corporation of Leeds, under the system of original nomination by the Crown and subsequent co-option with the aid of religious tests, had been persistently Tory. The Act of 1835 gave all the ratepayers of the town an equal vote in the elelection of councillors with the result that a Whig or Liberal Council was elected at the first popular elections held in pursuance of the Act. A Liberal majority held power on the Council for sixty years until November 1895 when the Conservatives at last came into power. Conservative rule lasted from 1895 to 1904 with the aid of the Aldermanic system. This system had acted unfairly to both parties; and in 1904, when the Liberals and Labourmen were victorious at the polls, an arrangement was come to between the parties that Aldermen should henceforth be elected by the different parties on the Council in proportion to their strength. In consequence of this arrangement, which has not been in any way

[1] Evidence of the declining importance of the Municipal body may be drawn from the fact that the Report states the average revenue to be only £ 200 and the avcrage expenditure of the Corporation only £ 160. There was no debt.

legalised either by a statute, law, or order and is therefore a good instance of a new constitutional custom in local government, there are now eight Liberals, seven Conservatives and one Labourman on the Aldermanic bench. The Labour party will get one or two more Aldermen next time. Two years before this arrangement as to Aldermen, namely in 1902, the Liberals and Conservatives agreed that in future the Lord Mayor should no longer be chosen from the predominant party, but should be taken in alternate years from Liberals and Conservatives. This is another extra-legal custom which has been adopted with the happiest results, as it obviates much wrangling and bad feeling. In both these matters I believe that Leeds has led the way and its example has already been followed by a good many other boroughs. To carry out the Act of 1835 the Borough was divided into 12 wards, with 16 aldermen and 28 Councillors. In 1881 it was divided into 16 wards, the number of aldermen and Councillors remaining the same as before. In 1889 through the operation of the Local Government Act of 1888 Leeds became a County Borough. In 1893 the title of City was conferred upon Leeds by Royal Charter, and in 1897 by letters patent the chief Magistrate was dignified with the style of Lord Mayor.

Reference has already been made to the series of local or private Acts passed in the reigns of the Georges for the improvement of the town of Leeds. They were followed and practically superseded by the Leeds Improvement Act of 1842 and various amending Acts. As these Acts were numerous (thirteen were passed between 1848 and 1901) and many of their provisions contradictory, being in some cases inconsistent with one another and in other cases inconsistent with the Public Health Code and other Public Acts a Bill was promoted and successfully carried through Parliament by the Leeds Corporation in 1905 for the purpose of consolidating and amending "certain of the local Acts in force within the City of Leeds". This Act called "the Leeds (Consolidation) Act 1905" repeals 14 Local Acts of a general character extending over the period 1842 to 1901, and as imilar number of Provisional Orders passed between 1881 and 1903. It also repeals six Leed Gas Acts (1853—1870), eight Leeds Tramway Acts and Orders (1872—1903), and one or two other Acts and Orders relating to Burial Grounds and Electric Supply. This Consolidation Act consists of 29 parts

and 383 sections together with fifteen schedules, and may serve students as a good example of what can be done in the much needed work of simplifying and amending the disorderly accumulation of local acts in many of our large towns. The Preamble to the Leeds Act may be quoted by way of illustration: —

„Whereas there are in force in the City of Leeds numerous Local Acts which relate to the improvement and local government of the City, including the supply of gas water and electricity the construction and working of tramways and other matters:

And whereas many of the provisions of those Acts have been superseded by subsequent legislation and ought to be repealed, and it would be of local and public advantage if such of their provisions as it is deemed expedient to retain were consolidated with certain amendments and additions in one Act:

And whereas it is expedient at the same time to extend in various respects the powers of the Corporation relating to matters comprised in those enactments and to other matters of health and local government:

And whereas it is expedient that the other powers contained in this Act should be conferred on the Corporation:

And whereas the purposes aforesaid cannot be effected without the authority of Parliament:

And whereas an absolute majority of the whole number of the Council at a meeting held on the first day of January one thousand nine hundred and four, after ten clear days notice by public advertissement of such meeting and of the purpose thereof in the Yorkshire Post, a local newspaper published and circulating in the City; such notice being in addition to the ordinary notices required for summoning such meeting, resolved that the expense in relation to promoting the Bill for this Act should be charged on the City fund and City rate:

And whereas such resolution was published twice in the said Yorkshire Post and has received the approval of the Local Government Board:

And whereas the propriety of the promotion of the Bill for this Act was confirmed by an absolute majority of the whole number of the Council at a further special meeting held in pursuance of a similar notice on the second day of March one thousand nine hundred and four being not less than fourteen days after the deposit of the Bill in Parliament:

And whereas in relation to the promotion of the Bill for the Act the requirements contained in the First Schedule of the Borough Funds Act 1903 have been observed:

May it Therefore Please Your Majesty

That it may be enacted, and Be it Enacted, by the King's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal and Commons in this present Parliament assembled and by the authority of the same, as follows: —

Then follows the statute consisting, as I have said of 383 sections.

The Present Borough and its Organisation.

The present borough of Leeds containing 21,572 acres, is divided into sixteen wards, with three councillors for each ward, and there are therefore sixteen Aldermen. For the transaction of administrative work the Council divides itself into 21 committees, most of which consist of about nine councillors and three aldermen. They are: —

1. The Watch Committee, with one General Purposes Sub-committee.

2. The Finance Committee, with a sub-committee for printing and stationery.

3. The Parliamentary Committee.

4. The Property Committee, with a sub-committee for Baths.

5. The Parks Committee, with four sub-committees, one for Roundhay Park, two for Recreation Grounds in different parts of the town, and a fourth for Cemeteries.

6. The Library Committee. This consists of nine councillors, three aldermen, and nine co-opted persons who are not members of the Council. There are four sub-committees, one for Audit, one for Book-Purchasing, one for General Purposes, and a fourth for the Art Gallery.

7. The Waterworks Committee, with a sub-committee for Audit.

8. The Highways Committee, with a sub-committee for Management.

9. The Tramways Committee, with sub-committees for Audit, Works, and Traffic.

10. The Improvements Committee, with sub-committees for Audit and General Purposes.

11. The Plans Committee, with two visiting sub-committees.

12. The Sewage Committee, with sub-committees for Audit and Sewage Disposal, and also for a special district which requires separate management.

13. The Electricity Committee, with a sub-committee for Audit.

14. The Street Lighting Committee.

15. The Markets Committee, with sub-committees for Audit, Cattle Diseases, and Cattle Market.

16. The Sanitary Committee, with four sub-committees: a) Health and Audit, b) Cleansing, c) Hospitals, and d) Plans.

17. The Unhealthy Areas Committee, with a sub-committee for Audit.

18. The Gas Committee, with five sub-committees.

19. The Education Committee. This important committee consists of sixteen councillors and five aldermen and two co-opted women members It is subivided into six sub-committees: a) for Elementary Education, b) for Higher Education, c) for Industrial and Special Schools, d) for School Attendance, e) for Education Finance, and f) for Staffing.

20. The Distress Committee. This committee has been formed to deal with unemployment, a subject which has recently come within the sphere of municipal administration. The committee consists of fourteen councillors, four aldermen, and fourteen representatives of the Guardians of the four different Poor Law Unions, which are wholly or partially within the borough, and nine other members, namely two co-opted women, the Vicar of Leeds, the President of the Free Church Council, the Chairman of the Chamber of Commerce, two representatives of the Trades Council, and a representative of the Salvation Army.

Members of the Municipal Council also sit on the West Riding Rivers Board, on the Council of the Leeds University, on the governing body of the Leeds Grammar School and other public or quasi-public authorities. The Council meets at 2.0 p. m. on the first Wednesday in each month and most of the committees also meet once a month. A view of the executive staff may be obtained by surveying the offices and departments under which the permanent officials and employees of the Corporation are classed. They are as follows: —

1. The Town Clerk's Office where may be found the Town Clerk, who is officially described as Town Clerk and Solicitor to the Corporation, the Deputy Town Clerk, the Municipal and Committee Clerk, three assistant solicitors, and the Lord Mayor's Secretary.

2. The City Treasurer's Office, where sit the City Treasurer, the assistant Treasurer, the Chief Cashier, and the Water Rates Surveyor. Until two years ago the City Treasurer, as in many other large towns, was a purely ornamental office and the real work was done by the Chief Accountant; but now the office of Chief Accoun-

tant has been merged in that of the City Treasurer, who has thus become the principal financial official in fact as well as in name.

3. The Education office, with a general Secretary, an assistant Secretary, and a Secretary for Higher Education.

4. The Police Office, in the Town Hall, the headquarters of the Chief Constable and his deputy, with a number of clerks superintendents and inspectors. The old ornamental officer called the Serjeant-at-Mace is also in this department.

5. City Engineer's Office. Here dwell the City Engineer, his deputy, assistant, and chief clerk.

6. The Waterworks Engineer's Office.

7. The Sewage Engineer's Office.

8. The Building Surveyor's Office.

9. The Gas Office. This is controlled by a General Manager, who has under him three separate managers of the three chief gas works.

10. The Electric Lighting Department. The principal officers here are the Manager, the Chief Clerk and two Superintendents.

11. The Sanitary Department. The head official here is the Medical Officer of Health, with his assistant, who is also the Chief Inspector of Nuisances. There is also an analyst, a veterinary assistant, a superintendent of street cleaning, an inspector of food and dairies and an inspector of smoke nuisances.

12. The City hospitals. The chief persons here are the Medical Superintendent, the assistant Medical Officer and the Matron.

13. The highways Office, with the Highway Surveyor and Chief Clerk.

14. The Tramways Office, with a General Manager, electrical engineer, accountant, and traffic superintendent.

15. The Public Library, with a number of branches, containing altogether upwards of 260 000 volumes.

The City Coroner, the Clerk of the Peace, the Prosecuting Solicitor, the Superintends of Baths, Parks and Markets, the Chief Inspector of Weights and Measures, and the Curator of the Art Gallery also have separate offices or at least separate telephone numbers.

Besides these local officers, who are all servants of the Council, there are two independent legal officers appointed by the Crown namely the Recorder and the Stipendary Magistrate.

The limits of this essay preclude any elaborate survey of Leeds statistics; but a few figures must be given. The population rose from 53,162 in 1801 to 172,258 in 1851. In 1871 it was 259,212. in 1891 367,505 and in 1901 428,968. The City is still growing rapidly for the estimate for June 1906 was 463,495. In 1906 there were 73,216 persons on the Parliamentary Register and 84,807 on the burgess roll. The rateable value of the town has risen from £ 420,411 in 1851 to £ 1,741,373 in 1901. In 1851 a rate of one penny in the pound produced £ 1,751—14—3. In 1901 the same rate produced £ 7,255—14—5. In 1906 the rateable value was £ 2,081,945 and a penny rate produced £ 8,674—15—5. In spite however of an increase in rateable value out of all proportion to the growth of population the burden of rates has greatly increased. owing of course to the enormous extension of municipal functions and municipal services. In 1904/5 the total rate was 6 s. 7 1/2 d.: in 1906/7 it was 7 s. 5 d. in the pound, being made up as follows: — for education 1 s. 6 1/2 d., highway 8 d., consolidated rate 1 s. 6 1/2 d. The following was the income of the City of Leeds "on revenue account" for the year ended 31 st March 1906: —

Electric Lighting	£ 98,296
Gas	£ 398,602
Markets	£ 29,229
Tramways	£ 320,886
Waterworks	£ 163,775
Rates	£ 672,111
Local Taxation Account .	£ 49,272
Other sources	£ 247,340
	£ 1,979,511

On March 31 st 1906 the total debt of the Corporation was £ 12,792,328—19—0 equal to £ 27—12—0 per head on an estimated population of 463,495. The interest on outstanding loans varied from 2 1/2 to 5 per cent, the average rate being 3.495 per cent. A large part of the debt is reproductive capital, as will be seen from the following statement with which this sketch may conclude: —

Apportionment of Loan Debt.

Electric Lighting	£ 888,994	5 s.	7 d.
Gas	£ 1,439,160	8 s.	4 d.
Tramways	£ 1,226,084	19 s.	10 d.

Water	£	2,558,419	8 s.	11 d.
Markets	£	405,396	2 s.	2 d.
City Fund — General Account	£	447,966	11 s.	0 d.
Consolidated Fund — General Account	£	4,762,190	15 s.	1 d.
Highways Rate	£	92,219	9 s.	7 d.
Education	£	946,483	18 s.	6 d.
Loans (Balance unallocated)	£	25,413	0 s.	0 d.
	£	12,792,328	19 s.	0 d.

Les institutions municipales de la France.

Leur évolution au cours du XIXe Siècle.

Par

H. Berthélemy,

Professeur à l'Université de Paris.

Introduction.

Considérations générales sur la „Décentralisation" en France.

Une étude sur l'évolution du droit municipal en France peut être considérée comme un chapitre, le plus important peut-être, de l'histoire des libertés publiques.

La France du XXe siècle est parfaitement unifiée. Cette unification, commencée par nos anciens rois dans leur lutte contre la féodalité politique, affirmée comme la règle supérieure de l'État par les assemblées révolutionnaires, réalisée enfin par la législation napoléonienne, n'a pu se faire qu'au détriment du particularisme local. Son facteur le plus puissant a été la centralisation administrative, forme à peine déguisée du despotisme.

La France moderne a rejeté le gouvernement personnel. Pour être plus certaine de n'avoir plus à subir la tyrannie d'un despote, elle a renoncé à la forme monarchique; elle a adopté une constitution républicaine avec le système représentatif et le régime parlementaire.

Il n'est pas démontré que le résultat de l'effort ait été conforme aux espérances de ceux qui l'ont tenté. Il est aussi malaisé pour une nation de s'évader de ses traditions, que pour un homme de modifier son caractère. Nos institutions républicaines, loyalement acceptées par la très grande majorité des Français, ne sont en beaucoup de points que la continuation, quelquefois que la parodie des anciennes institutions monarchiques.

Nous avons proclamé le dogme de la souveraineté nationale, ce qui équivaut à la négation de toute souveraineté[1]. Dans la réalité des choses, nous avons substitué au souverain royal un souverain

[1] Cf. Joseph de Maistre, De la souveraineté, (dans les œuvres inédites); — Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle, T. I, P. 9.

collectif pratiquement irresponsable et brutalement absolu: le Parlement.

Le rôle d'un Parlement doit être de constater ce que réclame la nation, nullement d'imposer à la nation la volonté de ses élus.

Sans doute, il devrait y avoir une identité approximative entre la volonté des élus et les désirs des électeurs. Les gens à courte vue s'imaginent seuls qu'il en est ainsi. Ils se trompent, et cela tient à l'organisation pratiquement déplorable, théoriquement presque impossible, du suffrage universel.

Sur trente neuf millions de Français, c'est à peine s'il y a dix millions d'électeurs. Sur dix millions d'électeurs, c'est à peine s'il y a cinq millions de votants. Les députés sont désignés par la majorité relative des suffrages exprimés; ce qui fait moins de deux millions de voix.

Combien, parmi ces suffrages déterminants, peuvent être considérés comme l'expression d'une volonté réfléchie? Combien sont dictés par la servilité, par l'ambition, par la peur, par la docilité aux ordres d'un chef ou aux désirs de l'administration? Combien peuvent être vraiment pris au sérieux comme expression de la souveraineté du peuple?

Théoriquement, la France est une démocratie; pratiquement c'est une oligarchie servie par une bureaucratie. Le progrès réalisé serait insensible pour la liberté si, peu a peu, par une réaction sans doute insuffisante mais bienfaisante néanmoins, une large part des affaires publiques n'avait été soustraite à la législation générale et au gouvernement central pour être confiée aux administrations provinciales et locales.

Les premières, à vrai dire, ont en France assez peu de vitalité parce que leur cadre est artificiel.

La Révolution française n'a pas été seulement réformatrice; elle a été anti-traditionnaliste. Il semblait aux hommes de 1789 que rien ne fût bon dans l'ancien ordre de choses. Pour être plus certains d'abolir jusqu'au souvenir d'usages détestés, ils n'ont pas reculé devant cette tâche ingrate et quelque peu ridicule: la modification de la géographie nationale C'est ainsi que l'abolition de l'antique province française fut l'un des premiers actes de l'Assemblée Constituante.

Le département, construit artificiellement des débris de la pro-

vince, manque de cohésion naturelle; il n'a été pendant fort longtemps qu'une abstraction administrative.

Les départements français ont plus d'un siècle d'existence. Quatre générations déjà s'y sont succédé. Cependant les petits-fils, comme les arrière-grands-pères, se sentent plus rapprochés les uns des autres par leur attachement au vieux cadre provincial que par la communauté d'origine départementale. Deux hommes se sentent un peu de la même famille quand ils sont tous deux bretons, ou normands, ou provençaux, ou gascons: nullement s'ils sont tous deux de Loir-et Cher, de Vaucluse, ou de Tarn-et-Garonne.

La décentralisation régionale serait infiniment avantageuse à la liberté politique. Elle n'a cependant qu'une place insignifiante dans nos institutions. Sans trop d'injustice on peut n'y voir qu'un trompe-l'œil. Nos assemblées régionales (conseils généraux) n'ont guère comme tâche importante que l'aménagement et l'entretien des voies publiques les plus nombreuses, et la surveillance (plutôt que la direction) de quelques services d'assistance.

Beaucoup plus vivante est la commune. Le lien communal est naturel puisqu'il a pour origine le fait matériel du voisinage et non l'ordre arbitraire du législateur. La commune a d'antiques racines historiques. Elle aurait pu, comme en Angleterre, être presque tout; Napoléon voulait qu'elle ne fût presque rien; légalement, pacifiquement, par la seule force des circonstances, elle s'est imposée; elle est redevenue quelque chose. Noyée, pour ainsi dire, par les lois de l'an VIII, dans la centralisation universelle, l'administration communale est remontée à la surface; elle a repris le souffle, puis la vie, puis la force.

C'est à la manifestation de cette vitalité, à la résurrection et à l'évolution du régime municipal en France au cours du siècle, que cette étude est consacrée.

Nous nous proposons d'y constater l'usage qu'ont fait les villes françaises des pouvoirs qu'on leur a rendus, d'y mesurer la place, encore trop restreinte à notre gré, que tiennent dans l'ensemble de l'administration, les institutions municipales.

Notre dessein ne va pas au-delà. Nous ne saurions notamment entreprendre de présenter aux lecteurs, comme cela peut se faire pour les villes de Grande-Bretagne et d'Allemagne une étude com-

parative du développement des services municipaux dans les différentes villes françaises.

Non, certes, que toutes nos villes aient profité de la même manière et avec le même esprit des libertés municipales restaurées. Il ne serait peut-être pas sans intérêt de rapprocher et de comparer l'activité municipale de Marseille, de Bordeaux, de Lyon, de Reims, de Lille. L'importance d'une telle comparaison est pourtant singulièrement amoindrie par ce fait que les différences de résultats ne proviennent ici ni de la différence des régimes, ni de la différence des méthodes.

En France comme à l'étranger nous pouvons évidemment discuter sur le régime municipal qui convient le mieux à la vie locale et à la prospérité des communes. Cette discussion toutefois demeurerait purement théorique et ne saurait être enrichie de constatations expérimentales. Pour toutes les communes de France, en effet, grandes ou petites, vieilles ou nouvelles, riches ou pauvres, manufacturières ou agricoles, nous avons la même loi avec les mêmes pratiques administratives.

Notions historiques. Traits essentiels de l'ancien régime municipal.

Il en était différemment autrefois. Deux traits essentiels caractérisent, jusqu'à la Révolution, le droit municipal de la France. L'un est l'extrême variété dans l'organisation administrative des villes et dans l'usage des libertés qu'elles ont pu conserver. L'autre est l'inégalité entre les villes et les campagnes.

A aucune époque de l'ancienne France monarchique, il n'y existe un droit municipal commun. Le mouvement populaire qui éclate, vers la fin du XI e siècle dans toutes les parties de l'Europe et particulièrement en France, tend bien vers un but commun, qui est de mettre un terme aux exactions ou aux exigences excessives des seigneurs féodaux. Ce n'est pas, cependant, une grande révolution d'ensemble; c'est un ensemble de petites révolutions isolées. Chacune d'elles a ses causes spéciales, sa physionomie propre, sa conclusion particulière.

Certes, les historiens des communes ont pu grouper en catégories les formes administratives ainsi constituées, et chaque genre s'y pourrait encore décomposer en espèces. Au nord, les „communes jurées", avec le maximum de franchises, ressemblent à des petites

républiques democratiques plus ou moins indépendantes. Au sud, les „villes de Consulat", imitées des cités libres d'Italie, ont, à l'instar de ces dernières, une organisation aristocratique. Au centre, et un peu partout, les „villes de Prévoté" ont obtenu seulement la régularité plus ou moins fermement garantie dans l'exercice de l'administration ou de la justice.

Plusieurs villes libres, sans doute, peuvent se trouver régies par des administrations identiques. M. Luchaire, dans l'étude si consciencieuse qu'il a faite des anciennes communes françaises, a consacré un chapitre à la „filiation des chartes communales". Il en fut de ces chartes, au moyen âge, comme il en est des contrats de mariage à l'époque contemporaine. Le principe est l'absolue liberté des conventions; la pratique tend à l'identité relative des formules. Telle charte, particulièrement heureuse et susceptible d'adaptation à des situations très diverses fut prise pour modèle et adaptée en maint et maint lieu. Les chartes de Lorris-en-Gâtinais, ou de Beaumont en Argonne, les Établissements de Rouen, les Chartes de St. Quentin ou de Soissons sont devenues des chartes types. Ceci pourtant n'infirme en rien la règle énoncée: toute charte se suffit à elle-même. Chaque ville libre à sa règle, sa „loi municipale"; il n'y a pas de loi municipale commune à tout le royaume de France.

Les villes seules, d'ailleurs, acquièrent ainsi le privilège de s'administrer elles-mêmes. Les agglomérations urbaines ont pu trouver dans l'association de leurs membres la force suffisante pour conquérir une indépendance plus ou moins complète. On pouvait s'y passer de l'administration féodale, et les services problématiques rendus par les seigneurs n'y compensaient pas les charges imposées.

Les agglomérations rurales au contraire n'eurent ni les mêmes raisons ni les mêmes moyens de secouer le joug. La plupart des paysans étaient de condition servile. Tous leurs efforts tendaient à défendre contre „la mainmorte", les terres dont l'exploitation leur était laissée ou confiée. Devenir les maîtres effectifs ou les usufruitiers perpétuels du sol, c'était là pour eux l'objectif essentiel, et qui rejetait au second plan l'ambition de s'administrer à leur guise. La constitution des „communautés taisibles", — quand elle ne fut pas entravée par les gens des seigneurs, donna une satisfaction suffisante aux ambitions des campagnards.

A partir du XIVe siècle d'ailleurs, les libertés municipales décroissent insensiblement et d'une manière continue. Les bourgeois

des villes se sont montrés presque en tous lieux de détestables administrateurs. — Presque jamais et presque nulle part ils ne sont parvenus à défendre leurs prérogatives et leurs franchises contre l'activité sans cesse grandissante des gens du roi.

A la veille de la Révolution, les faits caractéristiques que nous avons signalés subsistent encore; les différences pourtant sont sensiblement atténuées parce que les franchises urbaines, tout en gardant l'apparence de privilèges, sont à peu près réduites à néant.

Ajoutons au surplus qu'on parut s'accommoder de cette centralisation progressivement réalisée; le désir de reconquérir des libertés municipales plus larges ne tient qu'une place insignifiante dans les préoccupations des révolutionnaires et dans les aspirations populaires qui précipiteront la chute de l'ancien régime.

Le régime municipal après la Révolution française.

L'Assemblée constituante fut plus pressée de réaliser l'égalité sociale que d'instaurer, sur une base solide, la liberté politique. Le maximum de liberté nécessaire ne semblait-il pas obtenu par le seul fait que le gouvernement, dans l'avenir, devait passer effectivement du monarque à la représentation nationale?

Il importait, au contraire, de mettre un terme au régime d'inégalités et de privilèges qui par ses injustices choquait l'opinion publique.

Les restes de franchises communales étaient des privilèges: il fallait donc ou les supprimer ou les généraliser: on prit ce dernier parti en décidant par les lois des 14.—22. Décembre 1789 qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. Mesure inconsidérée et irréfléchie, puisqu'on créait d'un seul coup 44000 communes. Il y en a de nos jours 36000; ce chiffre est encore beaucoup trop élevé puisqu'un grand nombre de communes ont moins de 50 habitants[1]. La constituante rompait ainsi avec le premier principe

[1] Il y a présentement en France 36222 communes très différentes par leur étendue et leur population. La plus grande est la commune d'Arles qui a 103000 hectares. La plus petite est Castelmoron (Gironde), qui a 4 hectares; l'étendue moyenne des communes françaises est de 1463 hectares.

indiqué: les communes cessaient d'être des lieux privilégiés, le droit municipal s'étendait également à tout le monde.

On rompait de même avec l'autre idée — celle de l'inégalité entre la ville et les champs. C'est un régime uniforme qu'on établit pour toutes les municipalités, si difficile et si singulier qu'il paraisse de soumettre aux mêmes règles une ville comme Lyon ou Bordeaux, et une bourgade de quelques douzaines d'habitants [1].

La seule différence que la Constituante fasse entre les communes consiste dans le nombre des membres du Corps municipal. Ce corps municipal, qui varie entre trois et vingt-un membres, est électif; s'il dépasse trois membres, il se divise en conseil et bureau, — conseil pour délibérer, bureau pour agir [2].

Les corps municipaux sont investis de deux sortes de fonctions, les unes propres au pouvoir municipal, les autres „propres à l'administration générale de l'État et déléguées par lui aux municipalités".

Les fonctions propres au pouvoir municipal sont la gestion des biens patrimoniaux, le règlement et l'acquittement des dépenses locales, la direction et l'exécution des travaux publics communaux, l'administration des établissements qui appartiennent à la commune et sont destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée. Les corps municipaux doivent „faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de

---

La commune la plus peuplée est Paris (2 763 393 habitants); quelques communes n'ont pas plus de 20 habitants.

Les grandes communes sont rares. Il n'y a en France que cinq villes qui aient plus de 200 000 habitants: Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux et Lille. — Il n'y a que 15 comm unesqui aient plus de 100 000 habitants, savoir en outre des précédentes: Toulouse, St. Etienne, Nantes, Le Havre, Roubaix, Rouen, Reims, Nice, Nancy et Toulon. Il n'y a que 34 communes qui aient plus de 50 000 habitants. Plus de 17 000 communes ont moins de 500 habitants.

[1] Seule, la ville de Paris, à raison de son immense population, doit être gouvernée par un régime particulier qui sera donné par l'Assemblée nationale sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume (Loi du 14 Déc. 1789, art. 25).

[2] Au-dessus du corps municipal, et seulement pour certaines affaires importantes, est le Conseil général de la commune; il se compose des membres du corps municipal augmentés d'un nombre double de notables élus comme eux.

la sûreté dans les rues, lieux et édifices publics" (Loi du 14 Déc 1789, art. 50).

Les fonctions propres à l'administration générale qui „peuvent être déléguées aux corps municipaux pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives" sont la répartition des contributions et leur perception, la direction des travaux publics d'intérêt général dans le ressort de la municipalité, la régie des établissements publics d'utilité générale, tous les actes nécessaires à la conservation des propriétés publiques, etc. Aucune de ces dernières attributions n'est restée entre les mains des municipalités; les autres, au contraire, s'y sont fixées sous le contrôle plus ou moins étroit de l'autorité centrale.

L'un des inconvénients du régime municipal établi par la Constituante était de conférer la vie municipale à des agglomérations sans importance. On réagit contre cette tendance en l'an III en organisant des municipalités cantonales, dans lesquelles vont se fondre les administrations municipales des trop petites communes.

Seules les villes de 5000 habitants au moins garderont une administration particulière; dans les villes moins peuplées, il y aura seulement un agent municipal et un adjoint; la réunion de ces agents au canton formera la municipalité cantonale; il y a de plus un président de l'administration municipale choisi dans tout le canton.

En même temps qu'on groupe en une seule les administrations municipales des petites villes, on morcelle l'administration des villes importantes. Les communes dont la population excède 100 000 habitants auront trois municipalités au moins.

Cette tentative d'organisation cantonale fut d'ailleurs éphémère comme la précédente. Elle est tout de même intéressante aujourd'hui parce qu'on essaye d'y réaliser dès cette époque ce que réclamaient en 1848 et ce que réclament encore les partisans de la suppression de l'arrondissement. La même constitution qui donnait au canton cette importance municipale supprimait en effet le district rendu par là plus inutile encore.

Le régime municipal est à nouveau réformé en l'an VIII. La Constitution du 22 frimaire an VIII rétablit le district sous le nom d'arrondissement communal. Il n'y est plus question d'abord ni du canton, ni de la commune. C'est dans la grande loi ad-

ministrative du 28 pluviôse que nous retrouvons une organisation municipale complète où sont posées les bases de ce qui, par des changements successifs dans le cours du XIXe siècle, est devenu le cadre définitif des libertés communales.

Dans les villes, bourgs ou autres lieux pour lesquels la loi de l'an III avait maintenu un agent municipal, il y aura désormais un maire, un ou plusieurs adjoints, suivant l'importance de la population, et un Conseil municipal.

Les maires et les adjoints seront chargés de la police; ils rempliront tout à la fois les rôles actifs qu'avaient les agents municipaux et les municipalités de canton. Le Conseil municipal entendra et pourra débattre le compte des recettes et des dépenses municipales qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement; il réglera l'usage des biens communaux, ainsi que les travaux d'entretien des propriétés communales; il délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les impôts, sur les procès de la commune.

Le programme tracé par la loi de pluviôse an VIII (art. 15) aux Conseils municipaux qu'elle institue est fort raisonnable, bien que trop restreint. Il ne laisse aux assemblées communales aucune fonction où soient engagées des questions d'intérêt général. Il distingue nettement l'action et la délibération. C'est un double progrès sur le régime introduit par la Constituante. Mais par un autre côté, on peut reconnaître que la loi de l'an VIII ne laisse aux communes, même pour ces matières si étroitement mesurées, qu'une apparence de liberté. Aucun des rouages chargés d'administrer la commune n'est électif; les conseillers municipaux eux-mêmes tiennent leur nomination du pouvoir central ou de ses représentants. Le Premier Consul nomme les maires et adjoints des grandes villes; les préfets nomment les conseillers municipaux, maires et adjoints des villes de moins de 5000 habitants.

Les principes modernes du droit municipal.

Nous retrouvons dans le régime municipal actuel les éléments institués en l'an VIII. La décentralisation s'est faite par étapes, et de deux manières. D'une part les organes de l'administration communale sont devenus peu à peu, et de plus en plus, les représentants élus de tous les citoyens; d'autre-part, les limites de la compé-

tence de ces organes ont été sans cesse reculées, aussi bien quant aux actes qu'ils peuvent accomplir que quant à l'autorité dont ils disposent pour l'accomplissement de ces actes.

Nous montrerons ce développement progressif de la compétence et des pouvoirs des Conseils municipaux et des municipalités lorsque nous exposerons les fonctions que la loi actuelle leur attribue. Signalons dès à présent les phases par lesquelles ils sont passés pour arriver graduellement au recrutement par le système électif.

Pour les Conseils municipaux, le progrès s'est réalisé en deux fois. La première réforme est accomplie par la monarchie de Juillet. La Charte contenait la promesse „d'institutions municipales fondées sur le système électif". La promesse est remplie par la loi du 31 mars 1831. Les conseillers municipaux seront élus suivant le mode électoral alors en vigueur, c'est-à-dire au suffrage censitaire.

L'autre réforme est l'application au recrutement des Conseils municipaux du suffrage universel institué pour toutes les élections par le gouvernement républicain de 1848 (Décrets du 5 mars et du 3 Juillet 1848).

Pour les municipalités (administration active) le progrès a été plus lent. Il y a eu des soubresauts curieux. Trois systèmes ou groupes de systèmes ont été alternativement appliqués avant qu'on arrivât à l'élection; c'est d'abord le système de l'an VIII laissant au gouvernement le choix des fonctionnaires municipaux sans limiter ce choix par aucune restriction. — C'est en deuxième lieu la nomination par le pouvoir exécutif avec obligation de choisir maire et adjoints parmi les conseillers municipaux. — C'est enfin la combinaison de l'un de ces systèmes avec le système électif, ce dernier s'appliquant aux villes les moins importantes.

Nous n'indiquerons pas l'application chronologique de ces systèmes; il faudrait citer les lois de 1831, de 1848, de 1852, de 1870, de 1871, de 1874, de 1876, qui ont précédé la loi actuelle: il suffit de savoir que le premier de ces trois systèmes correspond au régime impérial[1], que le second est celui de la monarchie de Juillet[2], que les différentes variétés du troisième ont été appliquées

[1] Loi constitutionnelle du 14 Janvier 1852, art. 57; — loi du 5. Mai 1855, art. 2. On est revenu à ce système de 1874 à 1876 par la loi du 20 Janvier 1874.

[2] Loi du 20 mars 1831, art. 3.

entre 1871 et 1882[1] époque où, sauf l'exception faite pour la ville de Paris, l'élection des municipalités a été définitivement consacrée.

Le régime actuellement en vigueur a son expression dans la loi municipale du 5 Avril 1884, également applicable à toutes les communes de France, villes, villages, bourgs ou hameaux.

Le régime exceptionnel de la Ville de Paris.

Une seule ville cependant échappe à ce droit commun. C'est Paris.

La justification de cette exception est facile. A des situations particulières, il convient d'appliquer des règles particulières. Telle mesure qui, dans une petite commune, apparait comme d'intérêt exclusivement local, intéresse toute la France lorsqu'elle est prise pour la ville de Paris. Cela tient d'abord à ce que Paris est la capitale; cela tient en outre à l'importance considérable de l'agglomération parisienne. La ville de Paris, à elle seule, contient le seizième de la population totale de la France. Le département de la Seine, malgré son étendue très faible, a plus d'habitants que n'importe quel département de France. Le Nord, qui est de beaucoup le département le plus peuplé, n'a que 1 700 000 habitants. La Seine-Inférieure, qui vient après, n'a pas plus de 800 000 habitants, moins du tiers de Paris.

Des mesures administratives qui s'appliquent à tant d'administrés ont nécessairement plus d'importance que les décisions à prendre pour les Hautes-Alpes, par exemple, ou pour la Lozère, qui n'ont pas 150 000 habitants.

On peut faire la même constatation matérielle de l'importance des mesures à prendre en comparant non plus les populations administrées, mais les budgets qu'exigent leurs services. Le budget de la ville de Paris, qui varie entre 350 et 400 millions, est plus gros que le budget de bien des États. La dette de la ville de Paris se monte à plus de deux milliards de francs; l'octroi de Paris rapporte à lui seul plus de 110 millions, c'est-à-dire à peu près autant que tous les autres octrois de France réunis.

---

[1] Une application du même système a été mise en vigueur en 1848 (Loi du 3 Juillet 1848, art. 10). Depuis 1870, v. loi du 14 Avril 1871, et loi du 12 Août 1876.

On comprend alors que des précautions plus minutieuses soient prises par le législateur, pour que ces énormes intérêts soient sagement gérés, d'abord, et puis pour que cette administration, forcément imposante et par le nombre des affaires à traiter et par le nombre des agents à conduire, n'empiète pas sur l'administration nationale.

Une raison d'ordre différent n'exige pas moins impérieusement qu'un régime spécial soit appliqué à la ville de Paris. C'est le danger politique qui résulterait de la constitution, à côté des pouvoirs publics, de pouvoirs locaux trop puissants.

Ce danger a été mis en évidence par l'expérience historique: le bon sens à lui seul en donne l'explication.

L'expérience a montré la commune de Paris à la tête de toutes les révolutions, les faisant parfois, en profitant toujours pour essayer d'imposer à la nation des pratiques et des idées que la très grande majorité des Français repoussent. Des philosophes ont écrit sur la psychologie des foules; ils ont montré qu'elles ne pensent ni ne sentent comme les individus. On a vu des foules agir avec cruauté, avec férocité, tout en n'étant composées que d'hommes de caractère doux. C'est, dit-on, le résultat de l'excitation produite par le groupement et par le rapprochement des hommes qu'un même sentiment guide ou émeut. Or Paris agit et pense comme une foule. Donner à cette foule des chefs, reconnaître à ces chefs des droits; leur accorder des pouvoirs opposables au pouvoir central, c'est préparer la guerre civile, c'est donner des organes à la rébellion, c'est constituer le gouvernement révolutionnaire en expectative à côté du gouvernement régulier.

Aucune révolution n'a été faite par la France entière. C'est Paris qui agit, c'est le gouvernement de Paris qui impose sa volonté et qui, le lendemain, demande à la France de ratifier ses actes.

Le premier acte des émeutiers, quand il y a émeute, c'est de se porter à l'Hôtel-de-Ville, le centre naturel de tout gouvernement révolutionnaire. Il semble logique de dire que permettre à Paris de se donner un maire, c'est autoriser la désignation préalable du chef de la révolution prochaine. Voilà les raisons qui, sous tous les régimes, ont fait mettre en minorité les partisans de l'autonomie parisienne.

Nous négligerons dans cette étude ce qui touche au droit

municipal parisien[1]. C'est à l'application du droit commun dans les villes françaises que sont exclusivement consacrés les développements ci-après.

Nous exposerons en trois chapitres ce qui concerne:

a) Le personnel de l'administration communale et des services municipaux.

b) Les fonctions municipales et l'exécution des dits services.

c) Les pouvoirs des autorités municipales, et l'exercice de la „tutelle administrative" à laquelle ils sont soumis.

La conclusion de ce mémoire contiendra un aperçu sommaire sur l'avenir de la décentralisation, sur les limites qui lui sont imposées par le respect nécessaire de l'unité nationale, sur le développement possible et probable du socialisme municipal.

Chapitre I.

Le Personnel Municipal.

L'une des régles ordinairement appliquées dans toutes les parties de l'Administration française consiste dans l'intervention nécessaire, pour toute action administrative, de corps délibérants, chargés de décider des mesures à prendre, et d'agents d'exécution.

Dans l'administration communale, les uns et les autres émanent aujourd'hui de l'élection. On verra plus loin comment les inconvénients possibles de ce système sont atténués par la collaboration obligatoire, pour certains services municipaux, d'agents nommés par l'autorité supérieure, avec les agents désignés par les corps électifs.

L'administration délibérante. — Application du régime électif.

Toute commune est administrée par un Conseil Municipal.

Les conseils municipaux se composent de dix à trente-six membres[2].

---

[1] Le droit municipal parisien a été l'objet d'une étude sérieuse de M. M. Bloch et de Pontich. Administration de la ville de Paris et du département de la Seine. —

Cf. Lavallée, d. Revue générale d'administration, 1900, t. III, pp 385 et suiv. — Berthélemy, traité de droit administratif, 4e édition p. 212 et suiv.

[2] Deux exceptions seulement sont faites à cette règle. Il y a à Paris

Ces Conseillers sont élus au Suffrage universel et au scrutin de liste.

a) Au suffrage universel. —

Est électeur tout Français majeur de vingt-un ans, non interdit, non frappé d'incapacité par suite de condamnation [1].

Pour être admis à voter, il faut être inscrit sur les listes électorales. Les listes électorales sont un catalogue alphabétique des électeurs d'une commune; ce sont aujourd'hui les mêmes listes qui servent pour toutes les catégories d'élections politiques ou administratives.

Pour être inscrit sur une liste électorale, il faut avoir avec la commune une attache légale; ce peut être le domicile réel dans la commune avant le 31 mars, époque où la revision de la liste est close; ou bien le domicile légal pour les fonctionnaires obligés à la résidence; ou bien une résidence de six mois avant le 31 mars; ou bien enfin une inscription au rôle de l'une des contributions directes.

Les listes sont revisées tous les ans, du 1er Janvier au 31 mars; cette revision est effectuée par une commission administrative composée du maire ou d'un adjoint, d'un délégué du préfet et d'un délégué du Conseil municipal. Cette commission procède aux inscriptions et radiations d'office. Elle inscrit les nouveaux électeurs qui le réclament, après constatation du bien fondé de leur demande.

Les opérations de la commission peuvent soulever des réclamations de la part des électeurs ou du préfet. Ces réclamations doivent être faites dans les vingt jours à compter de la publication des listes de changements, lesquelles doivent être affichées le 15 janvier. Le jugement de ces réclamations appartient à une commission municipale en premier ressort, au juge de paix en appel, avec possibilité de pourvoi devant la Cour de cassation. Ce pourvoi est jugé d'urgence et sans frais.

b) Au scrutin de liste. —

Cela signifie que chaque électeur inscrit sur son bulletin autant de noms qu'il y a de conseillers à élire.

C'est la règle contraire qui est appliquée à la ville de Paris.

---

80 Conseillers municipaux; il y en a 54 à Lyon. La ville de Lyon a sur certains points un régime spécial très peu différent d'ailleurs du régime commun.

[1] Les faillis et les officiers ministériels destitués sont également privés de leurs droits électoraux.

Les vingt arrondissements de Paris sont divisés chacun en quatre quartiers et chaque quartier nomme un conseiller municipal.

Ce système du scrutin uninominal présente un sérieux inconvénient. Chaque élu, en fait, se sent dépendant des électeurs de son quartier — Bien qu'en théorie il soit chargé pour sa part de contribuer à l'administration, à l'amélioration, à l'entretien de toute la cité, il se sent disposé, sinon obligé à penser avant tout à l'amélioration et à l'entretien du quartier qu'il représente. L'intérêt général est sacrifié à des coalitions de petits intérêts particuliers.

C'est ce qu'on a voulu éviter en imposant, dans la loi de 1884, l'autre méthode, la méthode du scrutin de liste.

Dans quelques cas particuliers, le scrutin de liste peut aussi donner naissance à des abus. Il en est ainsi notamment dans les communes rurales qui se composent de plusieurs agglomérations distinctes. Il est à craindre en effet que le hameau le plus peuplé ne désigne à lui seul tous les membres du conseil et ne s'assure ainsi l'utilisation pour son profit exclusif de toutes les ressources communales. Le législateur y a pourvu. Il est permis dans cette hypothèse de diviser la commune en sections — Chaque section sera représentée à l'assemblée municipale par un nombre de conseillers proportionnel au nombre d'électeurs.

Ce sectionnement doit être demandé soit par le conseil municipal, soit par le Préfet, soit par des électeurs de la commune, soit même par un membre du conseil général du département. Il exige une délibération du conseil Municipal intéressé. Il est ordonné par arrêté du Préfet, après délibération du conseil général.

Le même système peut être réclamé par toutes les villes qui ont une population agglomérée de plus de 10 000 habitants.

Le principe du scrutin de liste y est respecté par le fait qu'aucune section ne doit avoir moins de quatre conseillers ou de deux conseillers à élire (quatre s'il s'agit d'une ville de plus de 10 000 habitants, — deux s'il s'agit d'une commune rurale composée de plusieurs agglomérations).

Les conditions d'éligibilité à l'assemblée municipale sont minutieusement énoncées dans la loi du 5 avril 1884. —

Voici, sur ce point, le résumé des textes:

Pour être élu conseiller municipal; il suffit en principe d'être électeur, n'importe où —, d'avoir vingt cinq ans —, d'avoir une attache légale avec la commune.

Il n'est pas nécessaire d'être électeur dans la commune; il suffit en somme d'avoir l'aptitude à y être inscrit sur les listes électorales.

Un citoyen habitant à Paris, propriétaire à Versailles peut être électeur soit à Paris, soit à Versailles. Il doit choisir; car il commettrait un délit s'il votait à la fois dans les deux communes. La loi indique un certain nombre de cas d'inéligibilité et de cas d'incompatibilité.

Sont inéligibles: a) les assistés; b) les domestiques; c) les interdits; d) certains fonctionnaires (préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, commissaires, magistrats, instituteurs publics, ingénieurs des ponts et chaussées, etc. . . . dans le ressort où ils exercent leurs fonctions); e) les individus privés du droit électoral, notammeut ceux qui ont été condamnés pour refus d'accomplir une fonction légale.

Il y a incompatibilité entre le mandat de conseiller municipal et certaines fonctions publiques énumérées par le texte; il y a également incompatibilité entre deux mandats de conseillers municipaux. En principe les ascendants et descendants, les frères et les alliés d'égal degré ne peuvent pas faire partie du même conseil municipal.

Tous les quatre ans, le premier dimanche de mai, les conseils municipaux sont intégralement renouvelés.

Le renouvellement intégral peut encore avoir lieu en cas de dissolution ou d'annulation totale. Le mandat des nouveaux élus expire alors quand aurait expiré le mandat du conseil dissous.

Les vacances par démission ou par décès ne donnent pas lieu à des élections partielles. Il y a cependant exception à cette règle dans trois cas: 1° quand il y a lieu d'élire le maire ou un adjoint au maire. — 2° quand le conseil a perdu le quart de ses membres; — 3° quand une section a perdu la moitié de ses représentants.

Les élections se font de la manière suivante: L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet. La date de la convocation est fixée par la loi pour le renouvellement intégral normal. En cas de dissolution du conseil ou d'annulation des élections ou si les élections nouvelles sont nécessitées par suite de vacances de plus du quart des conseillers, elles se font deux mois à partir de la dernière vacance.

Il doit y avoir quinze jours entre la publication de l'arrêté de convocation et le jour du scrutin. C'est la période électorale pendant laquelle se font, sous un régime particulier, les réunions électorales, et, avec immunité d'impôt, l'affichage des professions de foi des candidats. Le scrutin doit avoir lieu un dimanche.

Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, ou des membres du conseil municipal, ou par des citoyens délégués spécialement par le maire.

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance doivent remplir les fonctions d'assesseurs.

En pratique, les deux premiers électeurs qui viennent voter sont requis pour constituer le bureau avec le président désigné. Ils restent en fonctions jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des électeurs de bonne volonté.

Chaque électeur vient avec sa carte électorale; on mentionne, sur une liste spéciale des électeurs, remise par l'administration au bureau du scrutin, chaque réception de vote. C'est le moyen d'éviter les doubles votes et de constater la sincérité des élections.

Le dépouillement est fait par les électeurs présents à la clôture du bureau, sous la surveillance du président.

Toutes ces règles sur les élections municipales sont sanctionnées par des recours organisés soit au profit des particuliers, soit au profit de l'autorité, — en l'espèce, du Préfet.

Le recours du préfet ne peut porter que sur l'inobservation des règles prescrites, non sur des faits de corruption, pression, manœuvres, fraudes, etc.

Tout électeur et tout citoyen éligible dans la commune peuvent formuler des réclamations contre les opérations électorales. Ces réclamations doivent être consignées au procès-verbal de l'assemblée électorale ou bien être déposées par écrit à la mairie ou à la préfecture, dans un délai de cinq jours. La réclamation est notifiée aux conseillers dont l'élection est contestée; ils ont cinq jours pour déposer leur défense au secrétariat de la mairie ou de la préfecture.

Le Conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État.

La procédure devant le Conseil d'État est soumise à des règles exceptionnelles. Le pourvoi est jugé d'urgence, sans frais, sans avocat. Il est suspensif d'exécution, contrairement à la règle ordi-

naire; le conseiller dont l'élection est attaquée et a été déclarée nulle par le Conseil de préfecture reste provisoirement en fonction jusqu'à l'arrêt à intervenir.

Observations sur le caractère politique des assemblées délibérantes.

Nous avons résumé ci-dessus les règles appliquées à toutes les communes de France en vertu de la loi du 5 Avril 1884 pour le recrutement des assemblées municipales.

Ces indications doivent être complétées par quelques considérations tirées de la pratique.

Le rôle des assemblées municipales est presque exclusivement administratif. On verra par la suite qu'à une exception près (la désignation de délégués pour le choix des sénateurs), les conseils municipaux n'ont à gérer que des intérêts matériels.

On peut regretter, dès lors, que pour l'adoption d'ailleurs inévitable du mode électif, et par application faite, en matière municipale, du suffrage universel, on ait transformé les conseils de toute agglomération ayant quelque importance en véritables assemblées politiques [1].

Ce n'est pas en raison de leur aptitude, mais à la faveur des opinions politiques qu'ils affichent, que les conseillers municipaux sont choisis.

La grande majorité des électeurs des villes est constituée par la population ouvrière. Dirigés par des comités de politiciens qui ont en vue bien moins les intérêts de la cité que la satisfaction d'ambitions personnelles, les ouvriers sont facilement dupes des intrigants ou des agitateurs sans scrupules. Les grandes villes françaises sont pour la plupart administrées par des assemblées composées en majorité de gens au dessous de la tâche qu'ils assument, et parfois même d'une moralité douteuse.

Le caractère politique malheureusement général et très accentué des élections municipales françaises a quelques conséquences fort regrettables.

---

[1] Cet inconvénient s'est accru lorsqu'on a établi en 1884 la publicité des séances des conseils municipaux. On travaille mal lorsqu'on travaille „pour la galerie". La loi de 1884 a eu grand tort de donner une galerie au travail des conseillers municipaux.

C'est d'abord l'exclusion de toute représentation spéciale des intérêts matériels, même dans les délibérations qui peuvent mettre ces intérêts en péril.

C'est ainsi que les impôts ou les emprunts des communes sont fréquemment votés par les représentants exclusifs des gens que leur pauvreté soustrait aux charges publiques et qui ne sauraient être indirectement atteints par les dettes communales[1].

Il y a là, incontestablement, un grave écueil à la décentralisation. Le maintien d'une tutelle administrative étroite apparaît comme la seule garantie possible des minorités riches contre les majorités naturellement portées à les exploiter[2].

Une autre conséquence fâcheuse du caractère politique des assemblées municipales consiste dans leur instabilité.

L'absence d'esprit de suite dans la gestion des intérêts matériels d'une grande ville est ordinairement funeste à ses finances. Les administrations qui se succèdent à la tête des affaires veulent justifier la préférence que les électeurs leur ont accordée par des réformes ou par des entreprises qui n'ont le plus souvent d'autre objet que de satisfaire l'intérêt des plus habiles ou de faire taire les réclamations des plus exigeants.

C'est ainsi que les dettes des communes se sont considérablement accrues dans les trente dernières années du XIXe siècle. De sérieux progrès, certes, ont été réalisés consécutivement à ces dépenses. Il paraît certain cependant qu'il n'y a pas une juste proportion entre les avantages obtenus et les dépenses engagées. Les municipalités prodigues et maladroites ont été plus nombreuses qu'il n'eût convenu sans que leur prodigalité ou leur maladresse

---

[1] Il y a à Paris 600000 électeurs: il n'y a que 196000 cotes mobilières produisant environ 25 millions de francs. — La „cote mobilière" est actuellement le principal impôt sur le revenu global (Einkommensteuer) Or les 4/5 de la somme, soit 20 millions, sont à la charge de 40000 contribuables seulement. Il n'y a ainsi que 40000 personnes payant sérieusement l'impôt; ceux dont les votes l'établissent sont principalement les représentants des 560000 électeurs qui n'en supportent qu'une part insignifiante.

[2] C'est une atténuation bien insuffisante et bien peu pratique à l'absence de représentation des intérêts dans le conseil communal que le droit conféré, par l'art. 123 de la loi municipale, à tout contribuable, d'exercer à ses risques les actions de la commune que les autorités municipales négligeraient d'exercer eux-mêmes.

serve de leçon politique aux masses ignorantes dont elles ont été l'émanation.

On verra par la suite quel tempérament aux tendances politiques des assemblées municipales se trouve apporté par le fait de la constitution, pour un certain nombre de services communaux, d'établissements publics relativement indépendants et en partie neutralisés: tels sont les bureaux d'assistance ou de bienfaisance, les commissions hospitalières, les caisses des écoles; telles étaient, aussi, avant la loi sur la séparation des Églises et de l'État, les conseils de fabrique, chargés de l'administration temporelle des paroisses.

Les municipalités (administration active).

L'administration active de la commune appartient au maire. — Le maire a pour auxiliaires et au besoin pour suppléants un ou plusieurs adjoints, selon l'importance des communes. Maire et adjoints constituent „la municipalité".

Les fonctions des maires et des adjoints, comme celles des conseillers municipaux, doivent être gratuites. La loi permet seulement d'allouer aux administrateurs municipaux des „indemnités" pour frais de représentation. La plupart des grandes villes de France en ont profité pour attribuer de véritables traitements à leurs maires [1].

Le mode de nomination des municipalités a toujours été considéré comme un problème de solution difficile. Cela tient à ce que le maire représentant de la commune, est en même temps, dans la commune, le représentant du pouvoir central. C'est à ce dernier titre qu'il est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure, de la publication et de l'exécution des lois et des réglements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, des fonctions d'officier de police judiciaire, des fonctions d'officier de l'État civil etc. . . .

---

[1] A Paris, les Conseillers municipaux eux-mêmes sont parvenus à s'allouer un traitement de 6000 francs qui s'ajoute au traitement de 3000 francs qu'ils touchent en leur qualité de conseillers généraux du département de la Seine. Le Conseil d'État est plusieurs fois intervenu pour proclamer l'illégalité de ces pratiques. Le Gouvernement n'a pas cru devoir en tenir compte.

V. sur la question l'article de Mr. Boucard, Revue de science et de législation financières 1904, T. I. p. 106.

Sans doute, ces divers rôles, qui placent les maires sous les ordres des préfets ou des procureurs, sont moins importants, au moins dans les villes, que les attributions qu'ils exercent au titre proprement municipal. Néanmoins les gouvernements autoritaires ont toujours préféré le système qui consiste à confier à un maire de leur choix les affaires communales, à celui qui consiste à remettre à un maire élu le soin de représenter l'autorité nationale. En pratique, il est incontestable qu'un maire choisi dans les partis extrêmes de l'opposition représente mal le gouvernement avec lequel ses amis sont en guerre ouverte. L'inconvénient est toutefois atténué par le droit, reconnu au préfet, de se substituer au maire, après l'avoir mis en demeure de s'acquitter correctement de ses fonctions, s'il n'obtempère pas aux injonctions qui lui sont adressées.

Nous avons indiqué précédemment les solutions successives qui ont été données à la question du recrutement des municipalités. C'est en 1882 que le système de l'élection a été généralisé. On l'a maintenu en 1884. Les maires et les adjoints sont aujourd'hui partout élus par le conseil municipal, sauf à Paris [1].

Ce mode de recrutement est évidemment un sérieux progrès au point de vue de la liberté. Il a malheureusement pour conséquence d'accentuer le caractère politique de l'administration municipale. La plupart des villes ont pour administrateurs actifs des hommes qui se sont signalés à l'attention publique par leurs opinions plus que par leur valeur. Telle de nos grandes villes a eu pendant quelque temps pour maire un facteur des postes. Un de nos grands ports de mer, depuis plusieurs années, est administré par quelques ouvriers dont l'unique préoccupation paraît être de favoriser les éléments de trouble et de développer l'esprit de révolte dans la classe des travailleurs.

[1] Paris n'a pas de mairie centrale. Le préfet de la Seine pour l'Administration, le préfet de police pour les services de police, y remplissent les fonctions dévolues ailleurs à la municipailté. La ville de Paris est divisée en 20 arrondissements. Dans chaque arrondissement, il y a une mairie. Les maires d'arrondissement sont nommés et non pas élus. Ils ne peuvent pas être choisis parmi les membres du conseil municipal de Paris. Ils exercent, sous les ordres du préfet, les fonctions conférées aux maires comme agents du pouvoir central. Ils sont officiers de l'état civil; ils prêtent leur concours à l'application des lois militaires et fiscales; ils président les bureaux de bienfaisance, les commissions d'hygiène, les commissions scolaires etc. . . .

N'est-ce pas une dérision que de compter sur une pareille organisation pour faire la police et procurer le maintien de l'ordre!

C'est au Maire en effet, comme chef de l'assemblée communale, que le soin de la police administrative est confié. Pour procurer l'ordre, le maire a pour auxiliaires, dans les villes, les commissaires de police; dans les campagnes, les gardes champêtres.

Ces derniers, ainsi que les agents d'ordre inférieur (brigadiers ou simples agents de police), nommés par le maire, doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet.

Les commissaires de police sont nommés et peuvent être révoqués par le chef de l'État seulement. Ils sont en effet aux ordres des Préfets chargés de la police générale, plus que les auxiliaires des maires pour la police municipale. —

Il doit y avoir un commissaire de police dans toute ville de 5000 á 10000 habitants. — Pour les villes de plus de 10000 habitants, il y a un commissaire de plus par chaque excédent de 10000 habitants.

Il peut y avoir des commissaires dans les villes de moins de 5000 habitants, mais la dépense n'en est pas obligatoire pour les communes. Dans les villes où il y a plusieurs commissaires, des commissaires centraux ont été institués; ils ont autorité sur leurs collègues [1].

Les auxiliaires rétribués des services municipaux.

La préparation des actes administratifs, la tenue des registres et des écritures sont confiées, dans les mairies, à des agents subalternes dont les maires ont le choix.

Dans les communes rurales, la fonction de secrétaire de mairie est ordinairement attribuée à l'instituteur public, moyennant une faible rémunération supplémentaire.

Dans les villes, variant avec leur importance, les bureaux de la mairie et les services techniques aux ordres du maire comprennent un personnel quelquefois très nombreux et très varié: ingénieurs, architectes, directeurs ou gardiens des marchés ou des abattoirs, conservateurs des musées ou des bibliothèques publiques, inspecteurs

[1] Les services de police à Paris sont exclusivement sous les ordres du Préfet de Police; à Lyon, ils sont sous les ordres du préfet du Rhône.

ou agents des différents services de voirie ou de police municipale etc. . . .

Les impôts communaux exigent quelquefois l'organisation d'un service spécial, notamment lorsque les communes ont recours à des taxes d'octroi —[1], Les agents de ce service ne sont pas laissés au choix exclusif du maire. Notamment, les préposés en chefs ou directeurs d'octrois municipaux sont nommés par les préfets sur la présentation du maire, avec l'agrément du directeur des Contributions indirectes. Les recettes municipales sont encaissées, dans la plupart des communes, par les agents du Trésor, c'est-à-dire les percepteurs. Cependant, les villes dont les revenus annuels ordinaires dépassent 60 000 francs peuvent avoir un Receveur municipal nommé par arrêté du préfet ou par décret du chef de l'État, selon l'importance de ces revenus.

Les établissements publics municipaux.

On n'aurait qu'une idée très imparfaite du personnel qui collabore à l'administration des communes françaises si l'on oubliait d'y comprendre les administrateurs nombreux des établissements publics communaux, et de mentionner l'usage très normalement fait, pour certains services techniques, du système de la concession ou de la ferme.

Nous avons signalé l'application de ce double régime à certains services comme apportant un utile tempérament au caractère politique des administrations municipales.

Nous donnons le nom d'établissements publics à ceux des services qui ont été doués d'un certaine autonomie et qui ont reçu la personnalité morale, le droit d'acquérir, de posséder, de dépenser librement leurs ressources sous le contrôle plus ou moins étroit des autorités administratives.

Les établissements publics communaux sont principalement des services d'assistance ou de prévoyance sociale. Ce sont les bureaux de bienfaisance, chargés de la distribution de secours aux indigents; les bureaux d'assistance, chargés de procurer des soins à

[1] Les impôts d'Octroi existent encore dans plus de 1500 communes, bien que ce genre de taxe soit vu avec grande défaveur. On a facilité par une loi récente (1897) le dégrèvement des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques.

domicile aux malades pauvres; les hospices et hôpitaux, les caisses d'épargne communales, monts de piété (établissements de prêts sur gages); il faut y ajouter les caisses des écoles, constituées depuis la loi du 28 mars 1882 en vue d'encourager, par des distributions de secours, la fréquentation des écoles publiques.

Avant la loi sur la séparation des Églises et de l'État, les fabriques paroissiales, pour l'administration temporelle des églises, pouvaient être considérées aussi comme des établissements publics communaux.

Les différents services dont nous rappelons ici l'existence sont gérés par des commissions administratives différemment constituées. Il n'y a pas de règle commune.

Les commissions administratives des établissements publics d'assistance sont choisies en partie par le préfet, en partie par les conseils municipaux. Elles sont présidées par le maire.

Les „caisses des écoles" ont leurs statuts rédigés par les conseils municipaux; leur administration est constituée par les suffrages de leurs membres, souscripteurs volontaires, semblables aux participants des associations de bienfaisance.

Dans une assez large mesure on doit reconnaître que ces différents services échappent à l'influence politique directe des conseils municipaux, — sinon toujours, au moins le plus souvent.

Les services publics concédés.

Il en est de même des services publics concédés. Les services de transports en commun, les distributions d'eau, l'éclairage par le gaz ou l'électricité ne sont exploités en France que très exceptionnellement par le système de la régie.

On pensa même fort longtemps que l'exploitation en régie des industries municipales était contraire à nos lois, et le Conseil d'État se refusait alors, dans la mesure où son intervention se trouvait nécessaire, à faciliter de telles combinaisons. Rarement d'ailleurs, elles étaient recherchées par les administrations municipales. C'est, au cours du XIXe siècle, par la méthode des concessions de travaux publics, qu'ont été créés tous les services d'adduction d'eau potable ou d'éclairage par le gaz. Les concessions comportaient, pour les compagnies qui firent les frais des travaux d'installation,

le monopole de l'occupation du sous-sol des voies publiques pendant une période généralement assez longue.

On ne protesta guère contre cette méthode dans les premières années de son application. Les populations desservies aux prix fixés par les cahiers des charges, lesquels avaient été établis en rapport avec le coût probable des installations et des fournitures à faire, ne se plaignirent pas de payer trop chèrement les avantages qui leur étaient procurés.

Peu à peu cependant les conditions d'exploitation de ces industries firent de larges progrès. Les actionnaires des compagnies concessionnaires virent se développer leurs bénéfices. Les prix de revient des fournitures faites s'abaissèrent sans que les administrations exploitantes fussent corrélativement obligées de partager avec les consommateurs les profits procurés par cette baisse. La fixité des cahiers des charges stipulés pour de longues périodes apparut alors comme une erreur, sinon comme une duperie. Ainsi se développa dans les conseils municipaux, organes trop serviles et souvent peu réfléchis des animosités populaires, une rancune générale contre les compagnies gazières, contre les concessionnaires des services d'eaux ou de tramways, et avec cette rancune le désir de substituer, quand on le pourrait, la régie à la concession.

Contre le système de la régie, on invoqua cependant l'inaptitude des conseils municipaux à gérer des affaires industrielles. Les conseils municipaux devaient-ils être considérés comme des assemblées administratives omnipotentes sous réserve des limitations apportées à leur compétence? Ou devait-on ne les tenir pour compétentes qu'au regard des matières strictement énumérées dans les lois?

„Le conseil municipal, dit l'art. 61 de la loi 5 Avril 1884, règle par ses délibérations les affaires de la commune". N'est-ce pas affirmer la première solution? La distribution de l'eau, de l'électricité, du gaz, l'organisation des transports publics, ce sont bien là „les affaires de la commune". — Pas plus, répliquent les adversaires du socialisme municipal, que l'institution de boulangeries, de pharmacies, ou de buanderies publiques. Il faut entendre l'expression „affaires municipales" dans son sens traditionnel et restreint. Le législateur de 1884 a désigné par là les intérêts collectifs qui ne peuvent recevoir satisfaction que par une action collective: telle, l'administration de la voirie ou l'organisation de la police.

Il s'est fait entre ces deux opinions une transaction acceptable.

Le système de la régie municipale est admis pour les services dont l'organisation ne se conçoit que sous forme de monopole. Il est repoussé toutes les fois qu'il s'agit d'instituer sous forme administrative des industries ou des commerces soumis au régime de la concurrence.

Peu de communes, néanmoins, ont en fait recours à la régie même lorsqu'il s'agit d'exploiter des services déjà installés par des compagnies arrivées au terme de leur concession. La ville de Lyon n'a pas eu sujet de se repentir d'avoir conservé l'administration directe du service des eaux lorsque la concession de la Compagnie lyonnaise pour la distribution de l'eau a pris fin. Les conditions favorables de cette expérience n'ont cependant pas déterminé le conseil municipal de Lyon à instituer récemment, dans des conditions analogues, la régie du gaz ou de l'éclairage électrique.

La régie du gaz, votée par le conseil municipal de Paris, n'a pas eu l'approbation des pouvoirs publics. Nul, dans le Conseil, n'a proposé sérieusement l'organisation en régie administrative de la distribution d'électricité.

On peut considérer ainsi qu'en France, les services publics d'ordre industriel échappent très généralement à l'administration directe par les fonctionnaires municipaux. Ils sont soumis seulement à leur contrôle et réglés par les cahiers des charges dont la rédaction est leur œuvre.

Les Chambres de commerce.

Signalons un dernier trait de la législation administrative française grâce auquel un certain nombre de services d'intérêt collectif échappent à l'action des municipalités et évitent ainsi, dans une large mesure, l'influence des passions politiques. C'est le développement de plus en plus large des attributions des chambres de commerce.

Les chambres de commerce sont des corps électifs chargés de représenter officiellement auprès des pouvoirs publics, les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription.

Leur origine est ancienne. La première chambre de commerce a été instituée à Marseille en 1650, par délibération de la maison commune. En 1700, une déclaration royale en crée une à Dunkerque. Puis un acte du 30 Août 1701 autorise la formation de

corps semblables dans les diverses villes du royaume; Lyon, Rouen, Toulouse, Montpellier, Bordeaux, La Rochelle, Lille, Bayonne profitent de cette liberté.

Ces chambres de commerce de l'ancien régime ressemblent bien aux chambres actuelles. Leur fonction essentielle est de recevoir les observations des négociants de leur ressort, d'en délibérer, et de transmettre les documents, avec avis, au conseil général du commerce, à Paris.

Chargées de renseigner plutôt que d'administrer, les chambres de commerce de l'ancienne France ont rendu des services incontestables. Mais le régime commercial d'autrefois était tellement différent du régime de liberté consacré par la Révolution qu'on n'est pas surpris de constater la suppression de ces rouages en 1791. Ils sont officiellement reconstitués en l'an XI, avec les mêmes attributions. Leur composition est élective, mais le corps électoral qui choisit leurs membres est d'abord très restreint: il se compose de cinquante à soixante commerçants notables réunis par le préfet ou par le maire suivant que la ville est un chef-lieu ou une simple commune.

En 1832, les chambres de commerce voient leurs fonctions s'élargir. C'est depuis cette époque qu'elles sont chargées de l'administration des bourses, des magasins généraux, des entrepôts, docks, des bureaux de conditionnement pour les marchandises textiles etc. . . .

C'est par cette seconde catégorie d'attributions qu'elles se trouvent avantageusement substituées, pour l'organisation ou l'entretien d'un grand nombre de services d'intérêt collectif, aux administrations municipales.

Leur recrutement d'ailleurs n'est pas resté ce qu'il était au début du XIXe Siècle. Au lieu d'être choisis par un corps électoral constitué au gré des préfets et des maires, les membres des chambres de commerce sont élus par l'assemblée des notables commerçants. La liste des notables commerçants est elle-même formée par une commission composée du Président et d'un juge au Tribunal de commerce, du président du Conseil des prudhommes (tous fonctionnaires électifs), du maire de la commune, et de trois conseillers généraux. Ajoutons cependant que le parlement discute en ce moment (Nov. 1907) un projet de loi qui modifie le mode de recrutement des chambres de commerce. Elles seront vraisemblablement élues, dans l'avenir, au suffrage universel des commerçants.

Depuis 1898, il y a obligatoirement une chambre de commerce au moins dans chaque département. Elles sont créées par décret pris en Conseil d'État, sur la proposition du ministre du commerce avec l'avis du conseil général et des autres chambres de commerce du même département, s'il y en a.

Les chambres de commerce sont des „établissements publics", c'est-à-dire des services doués de personnalité civile.

Leurs principales ressources sont constituées par une taxe additionnelle aux patentes et par les recettes ou péages provenant de l'exploitation des services qu'elles créent ou qu'elles administrent.

Bien que les chambres de commerce étendent leur action sur tout un ressort, c'est principalement des intérêts du commerce local des places importantes qu'elles se préoccupent. Si elles n'existaient pas, c'est aux corps municipaux de ces places qu'on s'adresserait pour la constitution des services qui relèvent d'elles. C'est pour cette raison que leur utile et puissante collaboration ne saurait être omise dans une énumération complète des services d'intérêt communal.

Chapitre II.

Les Fonctions Municipales.

Historique de la loi, de l'an VIII au régime actuel.

C'est la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (1800) qui établit une administration municipale dans chaque commune.

Cette administration se composera d'un corps délibérant, le conseil, et d'agents d'exécution, la municipalité. Conseils et municipalités sont alors choisis par les agents du pouvoir central: leur autorité est nulle, leur attributions sont insignifiantes.

Les maires rempliront les fonctions de police; les conseils auront à délibérer sur la gestion des biens communaux, qu'il s'agisse de biens laissés à l'usage direct des habitants, de biens exploités pour la caisse communale, ou de biens affectés à l'installation des services publics.

Il est dit encore que le conseil municipal „délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les taxes ou contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces

besoins; sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits des communes.

Qu'on ne déduise pas de ces expressions assez larges que la faculté est laissée aux assemblées communales de se créer librement des ressources pour constituer à leur gré des services publics. Les „octrois municipaux", constitués conformément à la loi du 24 février 1900, sont organisés et gérés par les services des agents du gouvernement. Les conseils municipaux proposent; le gouvernement dispose. Ce sont également les agents du pouvoir central qui, dans la mesure autorisée par le ministre, percevront alors et emploieront les contributions directes supplémentaires (centimes additionnels) que les conseils auront dû ou pu voter.

Jusqu'à la monarchie de Juillet, c'est seulement par des mesures de détail que sont élargies les attributions des corps et des agents municipaux. Le principe de centralisation où l'on croit apercevoir un élément de puissance pour le régime politique garde toute sa force.

On supporte d'ailleurs assez aisément ce système administratif. Epuisée par les efforts de la Révolution et par les guerres de l'Empire, la France a moins besoin de liberté que de repos. Aussi les historiens de la Révolution de 1830 peuvent-ils, à juste titre ne faire qu'une place très-restreinte, dans les causes du mouvement libéral qui amena la chute de la branche aînée des Bourbons, aux tendances vers une plus large décentralisation. Cela n'est-il pas suffisamment prouvé par ce fait que dans les dernières années du règne de Charles X, on vit l'opposition du parlement se réunir à la majorité pour repousser un projet de loi proposant d'appliquer au choix des officiers municipaux le principe électif?

On mit néanmoins au nombre des réformes offertes par le nouveau gouvernement la promesse de lois de décentralisation: la charte de 1830 contient l'engagement de pourvoir, dans le plus court délai possible, à l'établissement d'institutions municipales fondées sur un système électif.

Une première loi fut rapidement votée. Nous y avons fait allusion plus haut: c'est la loi organique du 28 mars 1831. Elle établissait des corps municipaux recrutés par l'élection au suffrage censitaire.

A ces corps, toutefois, il fallait conférer de larges attributions et concéder des pouvoirs de décision qui ne fussent pas de simples apparences. Ce fut l'œuvre de la grande loi municipale du

18 juillet 1837, loi pleine de sagesse où sont conciliés avec une grande prudence et un grand souci des libertés locales, les intérêts des communes et ce que l'on considère alors comme les droits et les intérêts de l'État.

La loi municipale du 5 Avril 1884, qui régit actuellement l'organisation communale de la France, à l'exception de la Ville de Paris, n'est en définitive qu'une retouche habilement faite de la loi de 1837. C'est moins en augmentant les fonctions des corps municipaux qu'en démocratisant le recrutement de ces derniers, ainsi que des municipalités, que le législateur a procédé pour mettre nos institutions communales en harmonie avec notre régime politique.

C'est en passant en revue les différentes attributions reconnues par la loi de 1884 aux municipalités et aux conseils délibérants que nous constaterons les progrès accomplis à cet égard dans le cours du XIX e siècle.

Nous diviserons ces attributions en trois catégories répondant aux nécessités de la pratique et à la conception qu'a eue le législateur dans la répartition des pouvoirs municipaux.

La première catégorie constitue les pouvoirs essentiels et exclusifs de l'administration active: c'est l'exercice de la police municipale.

La deuxième catégorie d'attributions met au contraire le corps délibérant au premier plan: ce sont les attributions administratives. Pour leur accomplissement, le maire n'est que l'exécuteur des décisions du conseil.

Il en est de même en ce qui touche les attributions financières de l'administration communale. Nous les signalons à part parce qu'elles sont moins un but qu'un moyen de pourvoir aux services d'intérêt local

Le régime actuel. — Attributions de police.

Le décret du 14 décembre 1789 définit déjà la police municipale, comme le feront plus tard et la loi de 1837 et la loi de 1884.

C'est l'ensemble des mesures destinées à assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment, dit la loi:

1. „Tout ce qui intéresse la sureté et la commodité du passage dans les rues, nettoiement, éclairage, enlèvement des encombrements, démolition et réparation des édifices menaçant ruine, interdiction

de rien exposer aux fenêtres qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;

2. Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

3. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4. Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort;

5. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

6. Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure;

7. Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

8. Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces."

Un commentaire de ces dispositions serait un véritable code de la police municipale.

Ces détails ont peu d'intérêt pour la comparaison qu'on s'est proposé d'établir entre le développement des services municipaux des divers pays. Nous nous bornons à indiquer les usages que les maires ont faits de plus en plus largement des pouvoirs qui leur

sont ainsi conférés. C'est en effet, par l'extension des services de police que la vie municipale s'est principalement accrue. C'est un exercice de plus en plus actif des pouvoirs qu'ont à cet égard les maires, qui a donné trop souvent aux populations des villes l'habitude d'attendre de l'intervention administrative l'amélioration des conditions matérielles de l'existence.

Indiquons tout d'abord sous quelles formes diverses se manifeste l'action du maire en matière de police.

C'est d'abord la forme réglementaire.

Les réglements sont des dispositions générales et impératives. Les arrêtés réglementaires des maires sont obligatoires, comme les lois; mais ils ne peuvent contenir que des mesures de détails conformes à ces lois.

Sous cette réserve, ils sont sanctionnés dans le Code pénal (art. 471) par les peines de simple police; (amende de un à cinq francs; — en cas de récidive, emprisonnement de un à trois jours). Ces peines sont prononcées par le Tribunal de Simple police, c'est-à-dire par le juge de paix qui siège au chef-lieu de chaque canton.

Il appartient au juge de police, sollicité de condamner un contrevenant, d'apprécier la légalité du réglement municipal. Il ne fallait pas qu'il fût nécessaire, pour se dérober à l'application d'un réglement peut-être tyrannique ou ridicule, en tout cas illégal, d'obtenir préalablement du Conseil d'État l'annulation du dit réglement. C'est la raison qui a fait inscrire dans le texte même où est instituée la sanction, le pouvoir pour le juge d'apprécier la légalité de l'acte sanctionné.

Les réglements de police des maires sont communiqués au sous-préfet de l'arrondissement (art. 25 de la loi municipale). Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ils ne sont exécutoires qu'un mois après que cette communication a été officiellement constatée par un récépissé. En cas d'urgence, cependant, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate.

Le pouvoir de police des maires peut s'exercer aussi par mesures individuelles, c'est-à-dire par des ordres notifiés à tel ou tel administré et lui enjoignant de faire ou de ne pas faire tel ou tel acte. En principe, ces ordres sont immédiatement exécutoires; provision est due aux ordres de l'administration. Mais des recours divers sont à la disposition des administrés pour en arrêter l'efficacité:

recours au préfet dans tous les cas, et recours en annulation devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes et d'une manière générale, violation des lois ou des réglements.

La jurisprudence admet d'ailleurs que la commune est responsable des dommages causés par ses agents alors même que ces derniers agissent par voie d'autorité et se trouvent, en occasionnant les dommages dont il s'agit, dans l'exercice de leurs fonctions.

Mesures relatives à la sécurité publique.

Le rôle du maire en ce qui touche la sécurité publique est singulièrement facilité par le concours, en ses mains, des fonctions de police judiciaire (police répressive), et des fonctions de police administrative (police préventive).

Le maire, à ce double titre, doit surveiller ou faire surveiller les réunions publiques. La loi du 30 Juin 1881 avait établi déjà la liberté de réunion, mais en subordonnant les réunions librement tenues à la formalité de la déclaration préalable. Cette formalité est devenue inutile par l'effet de la loi du 28 Mars 1907. Néanmoins c'est au maire, ou à ses agents, qu'il appartient de prononcer la dissolution des réunions au cours desquelles se produisent des collisions ou voies de fait.

Il appartient à l'autorité municipale de prendre des mesures pour éviter ou dissiper les attroupements. Un vestige du droit de l'époque révolutionnaire survit à cet égard dans l'art. 106 de la loi municipale. Ce texte rend les communes responsables civilement des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés. Les dommages-intérêts dont la commune est responsable dans ces conditions sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la dite commune[1].

---

[1] Cette disposition a son origine dans la Loi du 10 Vendémiaire an IV. C'est une survivance de l'idée que les communes sont des associations d'habitants assumant, en retour des franchises accordées, la responsabilité du maintien de l'ordre. Cette responsabilité de la commune disparaît si l'autorité municipale a pris toutes les précautions qu'elle était à même de prendre. Elle n'existe pas à Paris et à Lyon où les pouvoirs de police appartiennent non à des maires élus, mais à des fonctionnaires du Gouvernement.

C'est en vertu du pouvoir qu'il a d'assurer la sécurité de la tranquillité publique que le maire peut, par des arrêtés de police interdire les exercices bruyants ou dangereux, prohiber la chasse au fusil sur les voies publiques, défendre les feux d'artifices, les mascarades, les processions etc. . . .

La surveillance et la réglementation des foires, des marchés des bourses de commerce, des débits de boissons, les dispositions relatives aux commerces ambulants, les mesures de sécurité dans les spectacles et cérémonies diverses rentrent au même titre dans les attributions de police des maires, qu'il s'agisse d'appliquer en ces occasions des textes spéciaux (ex: législation sur les cabarets sur les bureaux de placement, sur les jeux, ou sur l'exercice public des cultes), soit qu'il s'agisse d'édicter et de faire observer des prescriptions particulières dont la légalité est naturellement laissée à l'appréciation des tribunaux [1].

Mesures relatives à la commodité de la voirie.

L'entretien de la voirie urbaine, le percement de nouvelles voies, l'exécution des travaux publics qu'exige leur aménagement rentrent dans les mesures d'administration, non dans les mesures de police.

Il en est différemment de tout ce qui concerne la commodité de la circulation et les dispositions à prendre pour faciliter l'usage et éviter l'abus du domaine public.

Dans les villes, le balayage des rues est ordinairement érigé en service public. A défaut de service organisé, le maire peut imposer aux habitants l'obligation d'effectuer ou de faire effectuer le balayage des voies en bordure des maisons.

---

[1] C'est en pareil cas à l'autorité judiciaire, notamment à la cour de cassation qu'il appartient de fixer la jurisprudence sur les pouvoirs de police des maires. Sans doute, le Conseil d'État peut être saisi de questions semblables. En règle générale la haute juridiction administrative est compétente pour connaître de la légalité de tous les actes d'autorité de l'Administration (Cf. Berthélemy, Traité de droit administratif, 4e. ed. pag. 878 et suiv). — Cependant c'est le plus souvent à la suite du pourvoi contre la décision d'un tribunal de simple police que la question de légalité d'un arrêté de police se pose. Le pourvoi en annulation se porte en ce cas devant la cour de cassation, chambre criminelle.

Le maire est chargé de réglementer la circulation des voitures. Ses pouvoirs à cet égard sont très étendus. C'est dans ces pouvoirs que les maires des grandes villes ont puisé le droit admis par la jurisprudence, — quoique juridiquement fort contestable — d'organiser en monopole des services de voitures publiques. Seuls, les omnibus d'une compagnie déterminée sont autorisés à stationner sur les voies urbaines. Cette autorisation soumise à une forte redevance devient naturellement pour la commune une source d'importants revenus.

Ce qui nous parait juridiquement contestable pour le monopole des omnibus qui font des voies publiques un usage normal est au contraire certainement régulier pour les tramways, puisque ces derniers supposent l'aménagement des rues par l'installation de rails, trolleys, etc. Cet aménagement, considéré comme travail public, est concédé aux entrepreneurs de transports pour une durée déterminée; à l'expiration des traités, l'utilisation des installations devenues propriété des villes, est maintenue ou attribuée aux transporteurs moyennant un loyer.

En vue d'assurer la sûreté du passage sur les voies publiques, la loi arme les maires du pouvoir d'exiger la réparation ou la démolition immédiate des édifices menaçant ruine. Si le propriétaire tardait à obtempérer aux injonctions à lui notifiées, le conseil de préfecture, dans un délai déterminé, autoriserait l'administration à exécuter les travaux aux frais du propriétaire récalcitrant.

Mesures relatives à l'hygiène publique.

Pendant fort longtemps l'hygiène des localités n'a fait l'objet d'aucune réglementation générale. Un grand nombre de textes spéciaux, à la vérité, contenaient des prescriptions relatives à des objets particuliers: tels les lois et décrets sur la police sanitaire internationale, le décret sur les industries dangereuses et incommodes, la loi sur les logements insalubres, les textes sur l'hygiène des ateliers ou des écoles etc. . . .

Les maires, en vertu de leurs pouvoirs de police, pouvaient librement combler les lacunes de cette législation. Il existait, en fait, des „bureaux d'hygiène“ dans la plupart des grandes villes.

La loi du 15 février 1902, relative à la santé publique est

venue prescrire que toute commune soit pourvue d'un réglement sanitaire.

Dans la forme, ces réglements dérogent aux principes habituels du droit administratif français en ce qu'ils doivent être édictés non par le maire seul, mais après délibération du conseil municipal.

Les pouvoirs du maire, au surplus, n'y sont en rien accrus et la seule différence entre le droit nouveau et le droit antérieur à 1902, c'est que les maires sont aujourd'hui astreints à faire, avec le concours du conseil municipal, ce qu'auparavant ils avaient le pouvoir, mais non l'obligation, de faire seuls.

En vertu de cette même loi de 1902, les maires ont le devoir de provoquer les mesures nécessaires pour remédier à l'insalubrité des logements. Des commissions sanitaires sont à cet effet instituées obligatoirement dans tous les arrondissements [1]. Par une procédure assez simple, les logements insalubres peuvent être mis en interdit si les propriétaires ne consentent à y faire les travaux dont la nécessité est reconnue.

Les maires ont la charge de veiller à la salubrité des subsistances, en même temps qu'à la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure. Dans les grandes villes, des services spéciaux d'inspection des marchés sont institués pour rechercher et livrer aux tribunaux les délits de falsification des comestibles.

On tient pour légaux les arrêtés municipaux prohibant ou réglementant le commerce des champignons, ou soumettant à un contrôle préalable les commerces de viandes, légumes, poissons etc. . . .

Des abattoirs publics sont ordinairement installés dans les villes, ce qui entraine la suppression des tueries particulières, porcheries, triperies etc. . . . dans le périmètre fixé par l'arrêté préfectoral en autorisant l'ouverture [2].

---

[1] Il n'y a pas coïncidence nécessaire, cependant, entre l'arrondissement et la „circonscription sanitaire". En fait, on a heureusement évité la complication qui eût résulté d'une subdivision différente en matière sanitaire et en matière administrative.

[2] Le commerce de la viande, en vertu d'une loi de 1791, peut encore être soumis en France au régime de la taxe par mesure de police municipale. Ces dispositions ont été prises au XVIIIe siècle; le parlement s'est refusé, néanmoins à en prononcer l'abrogation. Toutefois en raison de l'inutilité

C'est également au nombre des attributions de police des maires qu'il faut mentionner la police des cimetières et des inhumations.

Les mesures prises en cette matière ont pour objet d'éviter que des meurtres soient soustraits à la justice, de préserver les vivants contre les dangers qu'entraîne la conservation des cadavres; de permettre l'observation des pratiques pieuses que les religions ou les mœurs ont mises en usage à l'égard des morts. Aucune inhumation, aucuns transport, autopsie, moulage, embaumement, incinération ne peuvent avoir lieu sans l'autorisation du maire.

Sauf exception, les inhumations doivent être faites dans les cimetières, et l'autorité municipale a le droit d'assigner la partie du cimetière où elles seront faites; mais il est interdit aujourd'hui d'établir dans les cimetières aucune distinction ou prescription particulière à raison du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort [1].

Attributions Administratives.

Administration du domaine privé.

La plus ancienne parmi les attributions des conseils municipaux consiste dans la gestion du domaine communal.

Les communes sont propriétaires des hôtels de ville, des écoles et collèges, des halles et marchés, des musées, des bibliothèques, de la plupart des églises, de quelques théâtres, des abattoirs, en un mot de tous les édifices achetés ou construits à leurs frais pour être affectés à des services publics d'intérêt municipal.

---

de pareilles mesures et des dangers considérables qu'elles présentent, des instructions ministérielles recommandent aux municipalités de n'en pas faire usage.

La même observation peut-être faite au sujet de la taxe du pain permise par la même loi et dont la possibilité a été maintenue en 1884 dans les mêmes conditions.

[1] Pendant un siècle environ (de 1806 à 1904) le monopole des pompes funèbres a appartenu aux fabriques et consistoires. Il a été attribué aux communes par la loi du 28 Décembre 1904, sauf pour les fournitures destinées à la décoration des édifices religieux. — Les tarifs des pompes funèbres sont votés par les conseils municipaux et approuvés par le préfet ou par décret quand il s'agit d'une ville, ayant plus de trois millions de revenus.

Souvent, elles sont propriétaires de casernes qu'elles offrent de construire pour avoir l'avantage de loger les troupes.

En outre de ces biens affectés aux services publics, elles possèdent des immeubles nombreux qu'elles exploitent pour en tirer des revenus; pratique médiocre, mais fréquente[1].

Les communes possèdent aussi des bois ordinairement soumis au régime forestier[2].

Enfin, elles possèdent une troisième catégorie de biens qui leur sont particuliers; pâturages, landes, marais, tourbières ou forêts laissés à l'usage individuel des habitants; c'est ce qu'on appelle couramment des communaux.

Cette dernière catégorie, — vestige de l'antique collectivisme agraire — présente seule au point de vue de la comparaison des institutions municipales quelques singularités digne d'être relevées.

Les „communaux".

Les „communaux" appartenaient en partie aux communautés rurales avant la révolution[3].

Beaucoup étaient la propriété des seigneurs et ont été attribués aux collectivités rurales par la loi des 7—14 Août 1792.

---

[1] Nous considérons, en France, que l'administration est inhabile à exploiter des biens comme propriétaire. Dès que l'État acquiert des propriétés, ces domaines, sauf exception, sont immédiatement destinés à la vente. L'administration française des domaines peut être justement appelée „une gérance provisoire de biens à vendre. Par tradition, au contraire, on considère que les communes peuvent sans inconvénient remplir ce rôle de propriétaire. Loin de les inciter à mettre en vente les immeubles qui leur sont légués et qu'elles n'utilisent pas pour l'installation des services publics, le législateur ne permet l'aliénation de ces propriétés qu'en cas de nécessité. Cf. Berthélemy, Droit administratif, 4e. édition p. 530.

[2] Le „régime forestier" est l'ensemble des lois et dispositions administratives edictées ou adoptées pour assurer la conservation et l'exploitation des forêts domaniales. Les forêts de France ont une étendue de huit millions d'hectares. L'État en possède un million, les communes deux millions. Le reste est aux mains des particuliers.

[3] Les communautés rurales dont il est ici question n'ont pas toutes été transformées en communes. Aussi est-il admis que les biens à l'usage de tous peuvent n'appartenir qu'à une „section de commune". On nomme ainsi tout groupe d'habitants possédant des droits de propriété ou d'usage distincts. Cf. sur les sections de communes: Berthélemy, Droit Administratif, 4e. edition, p. 547.

Il faut mentionner avec ceux-ci les terres vaines et vagues, garrigues, gastes, landes, bruyères, dont le sol n'avait jamais été mis en culture et qui sous l'ancien régime étaient présumées terres seigneuriales. La présomption a été renversée par la loi du 10 juin 1793. Systématiquement hostile à toute pratique collectiviste et à toute propriété corporative, la législation révolutionnaire ordonna d'abord le partage immédiat des communaux, à l'exception des forêts. Ce partage devait se faire par tête d'habitant domicilié, sans distinction d'âge ou de sexe, et pour éviter que la spéculation ne vînt accaparer les lots et reconstituer de grands domaines là où on se flattait de multiplier la petite propriété, on prohiba la vente et la saisie pour dix années.

Les partages qui s'effectuèrent donnèrent lieu à des difficultés sans nombre. Une loi du 21 prairal an IV suspendit ces opérations sans rétablir l'inaliénabilité des communaux. Une autre loi du 9 ventôse an XII valida les partages effectués et dont acte avait été dressé; elle leva le sursis apporté par la loi de prairial an IV, „en ce qui concerne les actions que les tiers pourraient avoir acquises sur les biens" (art. 7), et comme aucune loi n'a changé ce qui avait été décidé par les textes que nous venons de citer, on en doit conclure que les communaux sont aliénables, mais que les partages en restent interdits.

Quelques auteurs cependant raisonnent différemment, considèrent que la loi de l'an XII a abrogé la loi de prairial an IV, et en déduisent que le partage est toujours possible. Mais la pratique s'est fixée autrement. Un avis du Conseil d'État du 21 février 1838 a déclaré qu'aux termes des lois en vigueur, il ne peut plus y avoir lieu au partage des biens communaux.

A différentes reprises, on a demandé aux Chambres de revenir aux dispositions de la Révolution, c'est-à-dire de faire procéder au partage des communaux. Les Chambres s'y sont refusées. On a donné deux raisons à ce refus, une bonne et une mauvaise: la bonne raison, c'est l'intérêt qu'il y a à retenir les paysans dans les campagnes; la mauvaise raison, c'est la protection de la classe rurale contre la misère.

Si la jouissance en commun, si improductive, si contraire aux règles élémentaires de l'économie politique, est employée comme un moyen d'assistance, on peut faire observer qu'elle est un mauvais moyen. Il serait plus profitable à tous que la productivité des terrains vagues

fût assurée, fût-ce à l'avantage de quelques-uns. Le collectivisme agraire ne peut créer que l'égalité dans la pauvreté.

Il faut dire aussi que le partage des communaux entre les habitants n'est pas le bon moyen de mettre un terme à ce mauvais système des jouissances communales. Les seuls bons moyens qui puissent être employés consistent dans la mise en ferme de ces biens ou dans leur aliénation au profit de la caisse communale, non pas l'aliénation au masse, qui serait désastreuse, mais l'aliénation par parcelles, au fur et à mesure qu'elle pourrait se faire dans des conditions favorables.

L'étendue des communaux, dans toute la France, est de 4 620 000 hectares. Sous le régime de la jouissance collective, ces terres n'ont qu'une assez faible valeur, 100 francs par hectare, en moyenne.

La jouissance en appartient à tout individu légalement domicilié dans la commune, quelle que soit d'ailleurs sa nationalité.

C'est au conseil municipal qu'il appartient de régler le mode de jouissance sauf quand il s'agit d'affouage, c'est-à-dire de droit de jouissance dans les forêts.

Pour les pâturages, marais, tourbières, le conseil a le choix entre la jouissance directe en commun, l'allotissement ou le partage des fruits.

Quand il y a jouissance en commun, les habitants ont la perception directe des fruits dans la mesure indiquée par les délibérations. Chacun a droit, par exemple, à faire paître un certain nombre de têtes de bétail à telle heure.

Il y a allotissement quand des lots de jouissance temporaire sont attribués aux habitants (arva per annos mutant et superest ager).

Il y a enfin partage de fruits quand la municipalité fait exploiter le fonds par des agents rétribués qui répartissent les bénéfices en argent ou les productions en nature.

Le partage de jouissance peut se faire par tête ou par feu.

Le conseil municipal, en retour, peut imposer une taxe aux parties prenantes. Le recouvrement de ces taxes est effectué comme le recouvrement des impôts directs.

Entretien et affectation des bâtiments communaux.

Les délibérations sur les mesures à prendre pour l'administration et l'entretien des bâtiments communaux, ainsi que des rues, places

quais, jardins publics constituent l'une des plus importantes fonctions des Assemblées municipales.

Aménagement et entretien des voies publiques.

En ce qui concerne la voirie, l'établissement d'un plan d'alignement a été imposé à toutes les villes dès 1807; cette mesure a été étendue à toute les communes en 1827. Le plan d'alignement indique la direction, la largeur et même la pente des rues. Il a pour effet d'incorporer immédiatement au domaine public les terrains non clos et non bâtis compris dans les limites de la voie, sauf indemnité au propriétaire dépossédé. S'il existe des constructions, elles sont frappées de la servitude de reculement, laquelle oblige à ne pas réparer. Faute de travaux confortatifs, les constructions tombent et l'incorporation du sol à la voie se fait comme pour les terrains nus.

L'entretien matériel des voies publiques se fait tantôt en régie, tantôt en entreprise. La régie a été préférée dans quelques grandes villes, ou la réfection et la réparation des chaussées et des trottoirs peuvent constituer un service courant constamment occupé [1].

C'est partout à des entrepreneurs qu'est attribué par la voie de l'adjudication l'enlèvement des immondices et des ordures ménagères.

Services publics communaux.

Les assemblées municipales délibèrent sur l'organisation et le fonctionnement des services publics communaux.

Ces services varient en nombre et naturellement en importance selon l'étendue et la population des communes, et dans une certaine mesure selon le gré de leurs représentants. C'est en cette matière que se sont manifestés, en fait aussi bien qu'en droit, dans le cours du XIXe siècle les changements les plus considérables.

---

[1] La ville de Paris, notamment, exploite en régie jusqu'à la production de certains des matériaux nécessaires à l'entretien de ses voies publiques. Le pavage en bois, depuis 1886, est préparé par l'usine municipale du Quai de Javel. — Le pavage en grès depuis 1855 est fait en grande partie avec les produits des carrières municipales du Bois des Maréchaux. (Cf. Léon Martin, Encyclopédie municipale de la Ville de Paris 1904).

On ne saurait dire qu'ils sont tous des progrès puisque certains d'entre eux ont consisté à amoindrir la liberté des communes sous prétexte d'assurer plus efficacement l'exécution des services.

Dans l'ensemble cependant, les avantages que tirent aujourd'hui les administrés de l'organisation communale sont très supérieurs à ce qu'ils étaient il y a une cinquantaine d'années.

A un certain égard une curieuse transformation s'est opérée dans la nature des services communaux. Ceux que l'on plaçait jadis au premier rang, et qui partout devaient être l'objet de la préoccupation des assemblées communales ont presque disparu en tant que services communaux. C'étaient ce qu'on peut appeler les services d'ordre intellectuel, l'école et le culte.

Or l'instruction publique est devenue partout un service relevant de l'État, même dans l'ordre de l'enseignement primaire. Le culte, peu à peu, a perdu les droits que l'ancienne législation lui donnait au regard de la commune.

Ce n'est que par des liens matériels très ténus que l'église et l'école se trouvent encore occuper une place dans les attributions des conseils municipaux.

Enseignement public.

Au début du XIX e siècle, une loi du 12 floréal an X décide que des écoles primaires seront établies par les communes. Les instituteurs seront nommés par les maires. Pour émoluments, ils auront un logement fourni par la commune et la rétribution scolaire payée par les parents au tarif délibéré par le conseil municipal. On fait la part de l'indigence en décidant l'exonération d' 1/5 des enfants instruits dans les écoles.

Le premier Empire conserva ces dispositions fort raisonnables. On prescrit seulement en 1808 que l'Université devra prendre des dispositions pour que l'instruction primaire ne soit distribuée que par des maîtres suffisamment éclairés. Le même texte qui créait ainsi un lien entre les écoles communales et l'Université[1] déclara que les Frères des écoles chrétiennes (congrégation catholique)

[1] Rappelons que „l'Université impériale" créée par la loi du 10 Mai 1806, était l'ensemble des services d'instruction publique de France. La décentralisation très faible d'ailleurs qui a donné naissance aux Universités régionales (groupement des services régionaux d'enseignement supérieur) ne remonte qu'à quelques années (1896).

seraient brevetés et encouragés par le grand-maître de l'Université, lequel ferait surveiller leurs écoles.

Les écoles des Frères se développèrent comme écoles communales en même temps que les écoles laïques constituées par les Conseils municipaux, sans qu'il y eût d'ailleurs aucune obligation à cet égard, soit pour les communes, d'ouvrir une école, soit, pour les parents, d'envoyer leurs enfants dans les écoles ouvertes.

L'obligation de constituer des écoles communales laïques ou congréganistes n'est imposée que sous le roi Louis-Philippe (1833), en même temps que la liberté de créer des écoles privées est proclamée.

A partir de 1833, toute commune doit avoir au moins une école primaire élémentaire; les chefs-lieux de départements et les villes de plus de 6000 habitants doivent avoir une école primaire supérieure. La commune fournit à l'instituteur le logement et un traitement modique auquel s'ajoute la rétribution scolaire.

Les maîtres d'école, cependant, ne sont plus librement choisis par l'administration municipale. Des comités spéciaux sont institués dans chaque arrondissement pour l'inspection et la surveillance des écoles primaires. Ce sont ces comités qui nomment les maîtres d'école sur la présentation des conseils municipaux.

A partir de 1850, le choix des maîtres d'école appartient exclusivement aux préfets.

Des tentatives furent faites sous le second Empire pour faciliter l'adoption par les communes du principe de la gratuité de l'enseignement primaire. Elles échouèrent très généralement. C'est le régime politique actuel qui du même coup proclame la gratuité, la laïcité et l'obligation de l'enseignement primaire.

Pour réaliser plus entièrement le programme, on rétrécit de plus en plus le rôle des autorités communales dans le fonctionnement de l'enseignement primaire. Voici présentement à quelles attributions il se trouve réduit:

Toute commune doit être pourvue d'une école primaire pour chaque sexe[1]. Le choix et l'emplacement de l'école appartient au conseil municipal, sauf le droit du préfet de le faire en cas où l'assemblée commmunale s'y refuse ou présente un emplacement inacceptable.

[1] Les communes de moins de 500 habitants peuvent, cependant, n'avoir qu'une école mixte.

Les frais du personnel sont partagés, dans des conditions dont nous ne donnons pas ici le détail, entre l'État et les communes.

Les communes ont seules la charge pécuniaire de l'entretien comme de la fourniture des installations, frais de chauffage, frais de garde, et aussi logement du personnel.

Cependant, un grand nombre de conseils municipaux soucieux de perfectionner dans la commune qu'ils représentent l'organisation de l'enseignement primaire ne s'en tiennent pas aux obligations qui leur sont légalement imposées. Ou bien ils multiplient le nombre des écoles, ou bien ils font les sacrifices nécessaires pour que l'enseignement y soit plus développé, ou bien ils créent des services annexes de l'école, destinés à en encourager la fréquentation[1] : études surveillées, cantines scolaires, colonies de vacances, etc.[2].

En aucun cas aujourd'hui, l'administration municipale n'intervient soit pour le choix des instituteurs, soit pour la surveillance de l'enseignement.

L'intervention des communes pour l'installation matérielle des écoles n'est obligatoire qu'en matière d'enseignement primaire.

Mais les administrations municipales peuvent ne pas se désintéresser des deux autres catégories d'enseignement.

---

[1] Cela peut paraître singulier puisque l'enseignement, depuis 1882 est obligatoire. Toutefois, il n'est pas obligatoire de fréquenter l'école publique. Or pendant longtemps, à côté de l'école communale laïque, bénéficiant de la liberté de l'enseignement privé, ont subsisté les écoles congréganistes. Ces dernières ont adopté le principe de la gratuité pour soutenir la concurrence. Les conseils municipaux hostiles à l'enseignement catholique se sont alors evertués à rendre matériellement plus avantageuse la fréquentation de l'école laïque. Ils ont recouru, à cette fin, soit à l'organisation des services supplémentaires dont il est question au texte, soit aux subventions distribuées aux Caisses des écoles, et transformées par celles ci en allocations ou secours aux élèves des écoles publiques.

[2] Études surveillées, c'est-à-dire maintien des enfants à l'école, où ils font leurs devoirs entre les classes, sous la surveillance des instituteurs. — Cantines Scolaires, c'est-à-dire distribution aux enfants soit de repas complets et gratuits, soit de plats chauds auxquels les écoliers ajoutent les mets froids qu'ils apportent avec eux. — Colonies de Vacances, c'est-à-dire institutions de campagne où les enfants sont gardés en internat pendant les vacances. — Dans les grandes villes, on fournit gratuitement aux enfants des écoles les livres, papier, cahiers, plumes, etc. . . . Les Caisses des écoles emploient leurs ressources en distributions de vêtements. Non seulement l'école est gratuite; elle peut devenir lucrative.

Les Lycées fondés et exploités par l'État et dont le fonctionnement incombe au budget national ne sont institués qu'avec le concours des communes pour l'installation matérielle. Ce sont les communes qui en tout cas pourvoient à l'entretien des bâtiments.

Plus étroits sont les liens des communes avec les „Colléges", qui fonctionnent aux risques du budget municipal.

Toute commune désireuse d'avoir un collége doit son seulement fournir le local approprié à cet usage et en assurer l'entretien; elle doit en outre garantir pour cinq ans au moins le traitement fixe du „Principal" et des professeurs, en cas d'insuffisance des revenus propres de l'établissement et de la rétribution des élèves.

Les colléges aussi bien que les lycées sont administrés par un personnel au choix duquel l'administration municipale est entièrement étrangère, et le fonctionnement du service d'enseignement s'y fait sous la seule direction, sous le seul contrôle de l'administration universitaire.

Quelques grandes villes enfin ont, dans des conditions analogues, constitué avec le concours de l'État et sous la direction de l'administration centrale, des écoles spéciales d'enseignement supérieur. Cela s'est fait principalement pour l'enseignement de la médecine et de la pharmacie.

En matière d'enseignement public, il ne s'agit plus jamais, c'est le point essentiel à retenir, de services dont l'organisation et le fonctionnement sont laissés à l'initiative des corps municipaux.

Le seul rôle des corps municipaux est de déclarer qu'ils consentent à faire les frais de services dont le fonctionnement sera dirigé par un personnel qui n'est ni sous leur dépendance ni sous leur contrôle, et selon des réglements à la confection desquels ils n'ont en rien contribué.

Rapports des communes et des églises.

Les rapports des administrations communales et des cultes seraient absolument nuls, depuis la loi de séparation des églises et de l'État, si les communes n'étaient propriétaires de la plus part des églises de France.

Par une disposition peu libérale, en effet, il est interdit aux communes, comme aux départements de subventionner les Associations cultuelles (art. 19 de la loi du 9 Décembre 1905) et d'une

manière générale, de participer de leurs deniers à l'entretien d'aucun ministre d'aucun culte.

On a seulement voulu maintenir à la disposition des différents cultes les temples qui leur étaient précédemment affectés.

Ces édifices, construits jadis avec des fonds de provenance très diverse, — mais fréquemment avec des deniers publics — avaient été à l'époque de la Révolution française attribués aux communes (à l'exception toutefois des cathédrales déclarées propriétés nationales).

Le Concordat de 1801 restitua les églises à leur destination, mais sans modifier leur condition juridique. Les communes durent les remettre à la disposition des évêques, ainsi que les presbytères non aliénés.

Sous le régime du Concordat, la commune garde à sa charge l'entretien matériel de l'église et le logement des prêtres. Les „fabriques", instituées en 1809, pourvoient aux frais du culte.

Peu à peu, les communes ont été affranchies au détriment des fabriques des dépenses qu'elles avaient à supporter, ou du moins n'en ont gardé la charge qu'à titre subsidiaire et au cas d'insuffisance des ressources des fabriques.

La loi relative à la séparation des Églises et de l'Etat supprime toute charge pour les communes.

Cette loi avait permis, — et tout laissait supposer que les Catholiques useraient de cette faculté, — de constituer des Associations Cultuelles pour l'administration temporelle du culte. Ces associations devaient remplacer les fabriques, établissements publics supprimés; les fabriques, maintenues pendant une année à cette fin spéciale, recevaient de la loi le pouvoir de transmettre tous leurs biens aux associations cultuelles.

Ces mêmes associations, à titre transitoire, devaient, pendant un délai déterminé, garder pour le logement des prêtres la disposition des presbytères communaux. Elles devaient enfin recevoir l'usage gratuit des églises, à charge d'en assurer l'entretien.

Les évêques français réunis en assemblée solennelle, tout en protestant contre la dénonciation du Concordat, proposèrent, à une très grosse majorité, l'essai loyal du régime nouveau. Ce régime en effet, bien que fondé sur une rupture incorrecte des relations avec le Pape, accordait à l'Église catholique française une indépendance vainement réclamée depuis quinze siècles; il lui laissait la disposition

actuelle de capitaux considérables, et lui offrait, dans la mesure où la stabilité des lois permet de la réclamer, la paisible disposition des édifices consacrés.

Il arriva malheureusement que le Souverain Pontife, inspiré par des politiciens dont l'unique préoccupation fut en cela beaucoup moins le bien de l'Église que le désir d'embarrasser le gouvernement, prohiba l'observation de la loi et la formation d'associations cultuelles.

C'était évidemment le droit du Saint-Père. Les catholiques n'eurent qu'à s'incliner. Il ne se forma pas d'associations cultuelles. La seule conséquence visible de cette résistance inconsidérée fut — non pas la chute ou l'affaiblissement des ministres anticléricaux — mais la confiscation des biens des fabriques (près de 700 millions), ainsi que la reprise immédiate par les communes des presbytères qui leur appartenaient. Ces deux opérations furent accueillies avec une entière indifférence par l'opinion publique, convaincue que la responsabilité des mesures prises incombait exclusivement à l'Eglise elle-même.

Si la loi du 9 décembre 1905 avait été intégralement observée, on aurait été plus loin; et c'est bien ce qu'espéraient ceux qui conseillèrent le Saint-Père, escomptant la légitime indignation des Français en cas de fermeture des églises.

Le Gouvernement, qui n'avait jamais envisagé comme possible une telle éventualité, trouva le parlement tout prêt à modifier les conséquences rigoureuses de la loi de 1905.

Il fut entendu que les églises, qui ne pouvaient pas, en raison de la prohibition du Pape, être mises à la disposition des associations cultuelles, puisqu'il ne se constituait pas de telles associations seraient laissées à la disposition des prêtres catholiques.

Ceux-ci, moyennant une simple déclaration, en ont la jouissance garantie à charge d'en assumer l'entretien; même sans déclaration et sans charges, mais alors sans droits exclusifs, ils en gardent le libre usage (Cf. loi du 2 janvier 1907)[1].

Il y a là une situation intenable, inacceptable pour l'Église puisque essentiellement précaire, et puisqu'elle met les édifices religieux à la merci des entreprises de prêtres schismatiques, ou

---

[1] Systématiquement et pour rendre l'apaisement plus difficile, le Pape a prohibé même les simples déclarations que la dernière loi considère comme suffisantes pour consolider la situation des prêtrès dans les édifices cultuels.

d'énergumènes anticatholiques. Le gouvernement, cependant, ne s'est pas aliéné, par cette politique, la masse assez ignorante des indifférents, puisque la liberté des cultes reste entière et puisqu'il dépend encore de l'Église catholique d'occuper dans les églises une situation légale, stable et inébranlable.

Les difficultés que ces événements ont pu soulever pour l'administration sont insignifiantes si on les compare aux pertes colossales et irréparables dont souffre l'Église catholique française, à la diminution fatale d'influence que ces ruines doivent entraîner pour elle, enfin à l'insécurité croissante qui se manifeste sur tous les points du territoire pour la continuation normale de l'exercice du culte [1].

Il reste exact que, par l'effet de la loi de séparation, les rapports des communes et de l'église ne consistent plus que dans l'obligation de laisser à la disposition des prêtres les édifices cultuels, propriétés communales. Les communes sont d'ailleurs libres d'entretenir à leurs frais les églises dont elles n'ont pas l'usage, ou de les laisser périr faute de réparations.

Services communaux d'assistance.

L'organisation communale de l'assistance publique a été généralisée par la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Les communes ont toujours eu la faculté d'instituer des bureaux de bienfaisance pour secourir les indigents, et de construire des hôpitaux pour soigner les malades pauvres.

[1] C'est ainsi que les maires des communes où la majorité des électeurs est hostile à l'église ne se sentent retenus par aucune obligation même légale envers leur concitoyens catholiques. En plusieurs communes, les maires ont disposé des cloches des églises catholiques pour annoncer les enterrements civils. Cet usage des cloches est absolument illégal. Les évêques ont protesté. Quelle qualité ces derniers ont-ils cependant pour réclamer ici l'observation de la loi puisque ni eux, ni leurs curés n'ont, comme ils le pouvaient, revendiqué l'usage exclusif de l'église? Leur seule arme a été de mettre l'église en interdit, privant ainsi les fidèles des secours du culte, pour punir les infidèles d'avoir mesusé de l'édifice religieux! Croit-on qu'effectuée dans ces conditions la fermeture locale de quelques églises soulèvera les protestations des Français? Les anticlèricaux ont vraiment une tâche trop facile à prouver que les prêtres ne sauraient légitimement se plaindre d'un état de choses qu'il dépendait de leur chef souverain d'éviter ou d'empêcher.

L'Administration des bureaux de bienfaisance a été réglée par une loi de l'époque révolutionnaire (7 frimaire an V). La loi la plus importante sur le régime des hôpitaux remonte à 1851.

La réforme de 1893 a seulement eu pour objet: 1. d'organiser l'assistance médicale à domicile, 2. d'exiger que toute commune fût rattachée à un hôpital, 3. d'imposer dans toute commune l'administration des secours qui n'était jusque là que facultative.

Nous avons dit en traitant du personnel des administrations municipales par quel procédé juridique on avait fait échapper à l'influence politique, dominante dans nos conseils municipaux, les services chargés de la distribution des secours.

Bureaux de bienfaisance, bureaux d'assistance, hospices et hôpitaux sont administrés par des commissions spéciales [1] où l'élément électif choisi par le conseil municipal n'est pas en majorité.

Les services communaux d'assistance ont, en outre des ressources importantes qui leur proviennent des dons et legs et des subventions communales, une source de revenus très abondante dans le droit des pauvres. C'est une taxe qui, plusieurs fois modifiée dans le cours du XIXe siècle, comprend présentement 1/10 du prix des places dans tous les théâtres ou établissements similaires, 1/4 du prix d'entrée des bals et fêtes diverses, 1/20 du prix des places des concerts non périodiques.

Les bureaux de bienfaisance ont enfin 1/5 des produits des concessions dans les cimetières.

Il n'appartient pas aux administrations municipales de règler l'organisation et le fonctionnement des services communaux d'assistance. Les lois et les réglements généraux y ont pourvu dans les moindres détails. C'est une des matières au sujet desquelles nous avons pu assister au recul de la décentralisation. Tout en applaudissant aux généreuses intentions du législateur moderne, on peut regretter qu'il

---

[1] Rappelons ici le sens exact de ces expressions: Les bureaux de bienfaisance sont les services de distribution de secours aux indigents. — Les bureaux d'assistance ont pour fonction les soins aux malades pauvres à domicile. — Les hospices diffèrent des hôpitaux en ce qu'ils sont exclusivement destinés à recueillir des vieillards et des incurables. — Les asiles de fous sont des établissements départementaux. Les communes ont seulement à participer à leurs dépenses pour leurs aliénés dans la mesure fixée par les conseils généraux. Les services d'assistance aux enfants relèvent également des administrations départementales.

n'ait trouvé d'autre procédé pour généraliser la pratique de l'assistance publique que de la soumettre à des règles impératives parfois identiques.

Les villes de quelque importance n'avaient pas attendu la réforme de 1893 pour pratiquer à leur guise l'assistance médicale gratuite, même à domicile, et pour multiplier les dispensaires à côté des hôpitaux. Elles n'avaient pas attendu la loi récente de 1905 pour organiser les secours aux vieillards.

Les dispositions générales prises en cet ordre d'idées pour tout le territoire de la république, inutiles sur bien des points, sont fâcheuses en d'autres en ce qu'elles se substituent à des pratiques déjà vieilles, auxquelles les populations s'étaient habituées, et qui trop souvent ne peuvent que difficilement se concilier avec le nouvel ordre de choses adopté.

De même que les administrations municipales usent fréquemment, dans les villes, du pouvoir qu'elles ont d'améliorer les services d'enseignement, elles organisent souvent des établissements de bienfaisance qui ne rentrent pas dans les prévisions des lois générales.

La plupart des grandes villes entretiennent ainsi des crèches ou des garderies d'enfants, des asiles de nuit, des bureaux de placement gratuit pour les ouvriers sans travail, des fourneaux économiques et même des distributions gratuites de pain aux indigents.

Les Monts-de-piété (établissements de prêt sur gages) ne sont pas à proprement parler des établissements communaux; les assemblées municipales ont seulement à intervenir par un avis dans leur constitution, et c'est le Maire qui, de droit, préside leur conseil d'administration. On les assimile aux établissements de bienfaisance et ils ont comme ceux-ci la personnalité morale.

* * *

L'administration du domaine, l'entretien de la voirie, l'installation matérielle des services scolaires, la participation pécuniaire ou active à l'organisation obligatoire ou facultative de services d'assistance, telles sont en la plupart des communes les fonctions presque exclusives des corps municipaux.

Dans les centres de quelque importance l'administration municipale s'applique à procurer aux habitants des services nombreux d'un tout autre ordre destinés à accroître la sécurité ou les facilités de l'existence.

Services de défense contre l'incendie.

Bornons-nous à mentionner, pour mémoire, les services organisés pour la défense contre l'incendie. L'institution de compagnies de sapeurs-pompiers ne dépend pas en effet de l'administration municipale. Les corps de sapeurs-pompiers relèvent du Ministère de l'Intérieur et sont organisés par des arrêtés préfectoraux. Leur effectif communal est fixé d'après la population et d'après l'importance du matériel de secours en service dans la commune.

Halles marchés. — Abattoirs.

C'est l'administration municipale, au contraire, qui décide seule de l'établissement des halles et marchés publics, ainsi que de la construction et de l'aménagement des abattoirs.

L'établissement des foires (ouvertes à toutes espèces de marchandises), et des marchés aux bestiaux (animaux de labour et de boucherie) ne peut se faire dans une commune qu'après avis de tous les conseils municipaux du canton ou du voisinage, à une distance de 20 kilomètres. C'est le conseil général qui statue.

Les conseils municipaux, au contraire, sans l'autorisation du préfet ou du conseil général, peuvent décider la construction d'une halle ou l'établissement d'un marché simple (vente des denrées alimentaires).

Les cases des halles sont louées à des prix établis par le conseil municipal.

Les places sur les marchés qui sont établis sur les boulevards, avenues ou places publiques sont occupées moyennant le paiement d'une taxe modique (droit de place) dont le tarif exige l'approbation préfectorale.

Les abattoirs publics (l. du 8 Janvier 1907) ne peuvent être construits qu'en vertu d'une décision du conseil municipal avec l'approbation préfectorale et après l'accomplissement de formalités nombreuses; on les considère en effet comme des établissements insalubres.

Dès qu'il existe dans une commune un abattoir public, les tueries particulières y sont prohibées.

Les frais de construction, d'entretien et d'administration des abattoirs sont couverts par des taxes d'abatage dont le

maximum est fixé par la loi. On ne veut pas que les communes — dussent elles y perdre — puissent percevoir sur les viandes de boucherie des impôts non justifiés par le service rendu.

Services industriels-Eau-Éclairage-Transports.

C'est de même conformément aux délibérations des conseils municipaux que sont institués les services publics pour la fourniture de l'eau, pour l'éclairage par le gaz ou l'électricité, pour les transports en commun.

Les services d'eau, d'éclairage, ou de transports sur rails nécessitent un certain aménagement de la voie publique. Bien qu'ils apparaissent comme de véritables exploitations industrielles, ils sont soustraits au régime de la concurrence.

On exige, de ceux qui exécutent à leurs frais les travaux publics d'installation et d'entretien de ces services, des redevances élevées soit en argent, soit en nature; on stipule d'eux qu'ils fourniront gratuitement ou à bas prix l'eau, le gaz ou la force pour la voirie et les services publics; on leur impose l'obligation de n'exiger des consommateurs que des prix limités à un maximum déterminé. On leur promet en retour de n'autoriser au profit de nulle autre entreprise l'utilisation des voies publiques pour l'exploitation de services analogues. Ainsi sont constitués des monopoles de fait dont il a été précédemment question. (Cf. supra p. 177).

Nous avons vu, dans leur exploitation par des concessionnaires ou par des fermiers après expiration des concessions, un des moyens de soustraire à l'influence politique d'importants services municipaux [1].

Le fait que les communes, par l'organisation des services dont il vient d'être question, se livrent, directement ou par leurs concessionnaires, à des exploitations commerciales ou industrielles, a provoqué chez quelques assemblées municipales l'ambition de constituer de même, en la forme de services administratifs, quelques uns des commerces ou quelques unes des industries les plus nécessaires à la population ouvrière.

---

[1] L'organisation de grands services industriels n'est pas toujours strictement communale. L'organisation administrative a dû être assouplie pour s'adapter aux formes modernes de l'industrie. C'est ainsi qu'en 1890 on a

Ces entreprises ont été considérées comme attentatoires à la liberté du commerce et de l'industrie. La concurrence, en effet, ne saurait être loyale entre les industries municipales dont le capital est fourni par les caisses publiques, et les industries libres. Il rentre évidemment dans les attributions des conseils municipaux de traiter avec des entreprises générales pour la fourniture d'eau, l'éclairage ou les transports, puisque l'utilisation des voies publiques est ici nécessaire. Mais on ne saurait prétendre que ces corps administratifs sont de même fondés à instituer et à diriger des établissements qui ne font aucun usage de la chose publique.

L'administration ne consiste pas à procurer à tous ou au plus grand nombre la satisfaction de tous leurs besoins, mais seulement à mettre à la disposition des administrés ceux des avantages qui ne sauraient être obtenus que par une action collective.

La jurisprudence s'est établie en ce sens qu'il ne rentre pas dans les attributions des corps municipaux de fonder des pharmacies, boulangeries, lavoirs communaux, non plus que des établissements de bains ou des entreprises de vidanges [1].

On tient au contraire pour correcte et conforme à la loi l'exploitation de théâtres municipaux. Tels sont la plupart des théâtres de nos villes de province.

Administration financière.

Le budget communal est préparé chaque année par le maire. Il est discuté et voté par le conseil municipal. Il est réglé et arrêté par le préfet ou par décret suivant que le budget ordinaire de chacune des trois dernières années a été inférieur ou égal à trois millions de francs.

---

ajouté à la loi municipale un titre autorisant la formation de Syndicats de communes. Les syndicats de ce genre qui se sont constitués ont eu pour but de traiter avec des concessionnaires communs pour les services d'éclairage, de transport ou d'adduction d'eau. — Quelquefois aussi des communes se sont syndiquées pour la construction à frais communs d'établissements d'assistance.

[1] La jurisprudence n'admet pas davantage que les conseils municipaux puissent intervenir dans les conditions normales de la concurrence en subventionnant tel ou tel établissement commercial ou industriel, par exemple une boulangerie coopérative. — Ceci ne fait pas obstacle, naturellement, à ce que des subventions puissent être accordées à des associations sans but

Un très grand nombre d'entre les dépenses communales sont obligatoires. Nous entendons par là que, faute par le conseil municipal de voter les crédits nécessaires pour l'acquit de ces dépenses, elles seraient néanmoins inscrites au budget par les soins de l'autorité supérieure.

Par contre, les dépenses facultatives peuvent être rejetées ou réduites, dès que le conseil municipal est obligé de faire appel aux ressources extraordinaires ou dès qu'il a omis une dépense obligatoire.

Naturellement, l'autorité supérieure ne peut introduire de nouvelles dépenses dans le budget communal que si elles ont le caractère de dépenses obligatoires.

Les communes ont pour ressources les revenus de leurs biens patrimoniaux, les redevances et taxes spéciales auxquelles donnent lieu les services municipaux, les impôts enfin qu'elles sont autorisées à percevoir.

Les principaux impôts communaux sont les centimes additionnels aux contributions directes et les octrois.

Centimes additionnels.

Les centimes additionnels sont de deux sortes. Les uns n'ont aucune affectation spéciale, les autres sont institués en vue de dépenses déterminées.

Le maximum, et parfois le chiffre des uns et des autres, est fixé soit par la loi, soit par décision des conseils généraux. L'ensemble du produit des centimes additionnels communaux s'élève, pour toute la France à environ 230 millions de francs, — soit 25 pour °/₀ du total général des quatre Contributions directes [1].

---

lucratif, et d'intérêt général, orphéons, crèches, écoles libres, etc.... Il est permis aussi d'allouer des traitements à des médecins, pharmaciens, ou sages-femmes pour les déterminer à s'installer dans une commune où personne n'exerce ces professions rendues peu lucratives par le trop petit nombre d'habitants.

[1] Rappelons que les Contributions directes sur lesquelles portent les centimes additionnels sont les impôts généraux sur le revenu (Impôt personnel mobilier et impôt sur les portes et fenêtres), ainsi que les impôts sur les revenus fonciers et commerciaux, (Impôt foncier, impôt des patentes). — Le nombre des centimes additionnels communaux a été très sensiblement augmenté dans le cours du XIXe siècle. Non seulement cet accroissement

Octrois.

Les impôts d'Octroi ont une origine très ancienne. Leur nom vient de ce fait que les rois de France octroyaient jadis aux villes dont les revenus étaient insuffisants pour la satisfaction des besoins publics la faculté de s'entourer d'un cordon de douanes locales. Des lettres patentes octroient des permissions de ce genre aux villes de Lyon en 1295, d'Amiens en 1350, de Carcassonne en 1351, de Paris en 1377, etc. . . .

En 1791, toutes les taxes municipales d'Octroi furent supprimées: elles étaient extrêmement impopulaires.

Avant la fin du siècle, cependant (1792) on en permettait le rétablissement sous le nom d'octrois de bienfaisance. Il s'agissait, apparemment, de pourvoir aux dépenses de l'assistance publique.

Le mode de gestion et de perception des octrois rétablis, mal réglementé, ouvrit la porte à de graves abus. On y remédia en les faisant surveiller d'abord, puis gérer par la Régie des droits réunis (devenue depuis lors Régie des Contributions Indirectes).

Les communes retrouvèrent un peu plus de liberté sous la Restauration (ord. de 1814 et loi de 1816). Elles eurent le choix entre le système de l'exploitation directe, celui de la mise en ferme, celui de la gestion par la Régie des Contributions. Le gouvernement, cependant, est toujours resté investi d'un droit de contrôle sur l'établissement des octrois et sur la fixation de leurs tarifs. Les corps municipaux n'ont ni le droit de déterminer à leur gré les objets soumis à l'impôt, ni la faculté de choisir la quotité de la taxe. Ils doivent s'en tenir à la taxation des objets mentionnés au tarif type, et demeurer dans les limites qui y sont prévues et qui varient avec la population des communes.

C'est sur les objets de consommation, — excluant toutefois les denrées de première nécessité; — que les taxes d'octroi peuvent être établies: comestibles, combustibles, matériaux, fourrages, boissons.

Par leur variété même, les Octrois se trouvent gêner un très

---

a logiquement suivi le développement des services municipaux, mais il est arrivé à mainte reprise qu'établissant un service nouveau à l'organisation ou au fonctionnement duquel les assemblées municipales ne prennent aucune part, le législateur a cependant fait payer à la commune les frais de ce service.

grand nombre de commerces, et c'est la véritable raison qui les a rendus impopulaires. Les gens intéressés à leur suppression leur ont reproché des vices qu'ils n'ont qu'à un faible degré, notamment celui d'accroître lourdement le prix de la vie pour les classes pauvres. — Il n'en est rien, à la vérité, puisque les seuls objets assez fortement taxés sont ceux dont la consommation n'est pas indispensable.

C'est pour des raisons d'ordre différent que les Octrois sont condamnables. D'une part, les frais de perception qu'ils exigent sont hors de proportion avec leur rendement. D'autre part ils apportent une entrave fâcheuse aux échanges, ils sont une gêne constante pour l'industrie et le commerce.

La campagne très active menée en faveur de la suppression des octrois depuis une vingtaine d'années n'a pas été totalement dépourvue d'effet. La principale difficulté à laquelle se sont heurtés les partisans de leur suppression consiste dans l'impossibilité de demander à un accroissement des taxes directes les sommes énormes que les octrois produisent, principalement au profit des grandes villes.

La loi du 29 décembre 1897 a réduit l'importance des octrois en préparant la suppression progressive de celles de ces taxes qui portent sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, bières). Ces denrées occupaient en effet une large place dans les recettes perçues à l'entrée des villes. La limitation obligatoire des impôts qu'on en peut exiger a diminué d'environ 80 millions les recettes d'octroi.

L'ensemble des octrois produit aujourd'hui, pour 1500 communes où ces taxes existent, environ 280 millions.

La ville de Paris, à elle seule, perçoit 120 millions de droits d'octroi.

Profitant des facilités offertes en 1897 pour l'établissement de nouvelles taxes portant principalement sur les propriétés ou sur les loyers, une vingtaine de villes ont depuis lors supprimé la totalité des droits d'octroi, à l'exception des droits sur l'alcool. Les deux principales, seules importantes, sont Lyon et Dijon.

Dans l'une et l'autre de ces villes, l'expérience a donné quelques mécomptes. On a constaté que le prix des denrées détaxées ne diminuait pas en conséquence de la détaxe. La répercussion des nouveaux impôts établis a paru écrasante et a soulevé des protestations

d'autant plus légitimes que les taxes de remplacement ont été plus inégales et plus arbitraires.

La suppression générale des octrois est cependant une réforme assez désirable pour qu'on ne puisse regretter de voir le problème simplifié par l'effort, même un peu maladroit, des corps municipaux de quelques grandes villes.

Il est à craindre malheureusement que l'abolition de l'octroi de Paris ne soit, à raison de son rendement colossal, pour longtemps encore irréalisable.

Ressources extraordinaires. — Emprunts.

La plupart de nos grandes villes n'ont pu subvenir avec leurs seules ressources ordinaires aux améliorations coûteuses réclamées par les exigences croissantes de la vie moderne. Elles ont dû recourir au crédit.

Rarement, elles ont pratiqué la forme des emprunts publics, qui ne sont d'ailleurs possibles que pour de très fortes sommes, c'est-à-dire par de très grandes villes. Seule, la ville de Paris a pu largement recourir au procédé d'émissions d'obligations amortissables par tirage au sort. La dette de Paris s'élève à près de deux milliards et demi.

La plupart des emprunts des communes, soumis à des règles sévères quant aux conditions d'autorisation, sont faits à des banques dont la principale est le Crédit foncier de France [1].

Le Crédit foncier trouve dans les règles de la tutelle administrative, dans l'affectation contractuelle au service de l'emprunt de telle ou telle ressource fiscale, et dans la faculté d'inscription d'office, par l'autorité supérieure, des crédits nécessaires pour l'acquit des dettes exigibles des communes, des garanties de premier ordre. Le bénéfice qu'il réalise en demandant aux emprunteurs un taux

[1] Les conditions juridiques dans lesquelles les communes peuvent emprunter ont été sans cesse s'élargissant. Une loi récente, du 7 Avril 1902, vient de simplifier ces conditions. Elles varient avec la population de la commune qui emprunte, avec l'importance de l'emprunt et avec la durée de l'amortissement prévu. Les conseils municipaux ne sont entièrement libres que lorsqu'il s'agit d'emprunter des sommes dont l'intérêt et le remboursement par amortissement en 30 années n'exigent aucun impôt excédant le maximum des centimes additionnels extraordinaires fixé chaque année par les Conseils généraux.

plus élevé que celui qu'il est lui-même obligé d'offrir aux preneurs de ses obligations n'est même pas, le plus souvent, une charge supplémentaire pour les communes. Celles-ci ont par elles-mêmes assez peu de crédit. Leur solvabilité est inconnue du public qui n'a pas le moyen de la contrôler. De plus, leurs besoins d'argent peuvent se présenter à un moment où un emprunt serait médiocrement accueilli. Les banques, au contraire, et particulièrement le Crédit foncier de France, choisissent le moment propice pour se procurer des fonds d'emprunt; elles ont à leur disposition tous les moyens pour vérifier la solvabilité de l'emprunteur.

Enfin, grâce à ce système, les communes peuvent pratiquer un mode d'emprunt extrêmement favorable et difficile à employer avec le système de l'emprunt direct: c'est l'emprunt amortissable. En ajoutant à l'intérêt une somme minime, l'emprunteur rembourse en trente, quarante ou cinquante ans sans avoir jamais à rendre une grosse somme à titre de capital.

Pour certaines dépenses particulièrement utiles à l'intérêt public, par exemple pour la construction d'écoles, ou pour les chemins vicinaux, l'État a constitué à plusieurs reprises des caisses spéciales destinées à faire des avances aux communes. C'est un système qui n'est plus vu avec faveur.

Chapitre III.

Des pouvoirs municipaux et de la tutelle administrative.

Nous avons présenté sommairement l'évolution qu'ont suivie les attributions des corps municipaux depuis l'an VIII jusqu'au régime actuel. Nous avons montré comment, aux assemblées recrutées au suffrage universel, et aux magistrats électifs on avait fini par assigner une large tâche. Il nous reste à exposer les pouvoirs qui sont conférés aux représentants des communes pour s'acquitter des fonctions précédemment définies.

Définition de la „tutelle administrative".

Ces pouvoirs sont limités par la tutelle administrative. Nous appelons ainsi les droits de contrôle que le législateur a réservés à l'autorité centrale sur les autorités locales.

La tutelle administrative a pour but d'éviter les empiétements des pouvoirs locaux sur les attributions du gouvernement; à ce titre, le nom de contrôle lui conviendrait seul, et non le nom de tutelle qui contient une idée de protection.

La tutelle administrative a pour but aussi de garantir les administrés contre les abus possibles des autorités locales. C'est un des graves travers des administrations communales d'être souvent tracassières et tyranniques à l'égard des minorités." Les pouvoirs locaux, dit justement Dupont-White, sont faits comme une vengeance." Le Gouvernement s'interpose par la tutelle administrative entre l'administrateur et l'administré.

La tutelle administrative va donc comprendre toutes les mesures par lesquelles, soit à l'égard des personnes, soit à l'égard des actes, par des nominations, suspensions, révocations, ou par des annulations, ajournements, réformations, les autorités supérieures, — celles de la région ou celle de l'État —, s'immisceront dans les affaires de la commune et limiteront ainsi les pouvoirs des administrateurs municipaux.

Les recours juridictionnels, distincts de la tutelle administrative.

Ces limitations au surplus ne sont pas les seules que comporte l'autorité communale. Il ne faut pas les confondre avec celles qui dérivent directement des lois, et permettent aux administrés de recourir, contre tous abus administratifs, à la protection des diverses juridictions.

Les autorités municipales en effet sont tenues avant tout au respect des lois. — Nous avons dit précédemment quelles sanctions étaient assurées par le Code pénal aux arrêtés de police des maires, et comment l'application de ces sanctions par les tribunaux de simple police impliquait le pouvoir, pour ces derniers, de contrôler la légalité des actes qu'ils ont à sanctionner.

L'exception d'illégalité n'est pas le seul moyen dont les administrés disposent contre les actes illégaux ou irréguliers des autorités communales. Le recours en annulation devant le Conseil d'État leur est applicable en effet, comme à tous actes de puissance publique émanés de toute autorité administrative.

De plus, les actes administratifs d'autorité pris en violation d'un droit pourraient être déférés au Conseil d'État, non seulement aux

fins d'annulation, mais aux fins de réformation (par exemple, un arrêté d'alignement irrégulier).

Il est admis enfin que les communes sont responsables pécuniairement de tous actes dommageables illégalement accomplis par leurs fonctionnaires.

C'est en dehors de ce cercle que nous plaçons les limitations de l'action communale par l'exercice de la tutelle administrative, en faisant observer toutefois que l'absence d'intervention de l'autorité supérieure quand cette intervention est requise, peut constituer une cause spéciale d'annulation.

La tutelle administrative jusqu'à la loi de 1884.

La tutelle administrative sur les autorités communales s'exerce sans restriction depuis l'an VIII jusqu'aux lois municipales de la monarchie de Juillet. Nous avons dit que pendant cette période les membres mêmes des conseils municipaux sont nommés et non pas élus. Ils peuvent être révoqués ou suspendus par le pouvoir qui les désigne. Les maires et adjoints ne seront partout électifs que beaucoup plus tard, en 1882. Ces conseils et les magistrats ainsi choisis n'ont que des attributions insignifiantes et que des pouvoirs apparents. Ils ne décident rien par eux-mêmes. Ils proposent; ils donnent des avis ou des renseignements, ils émettent des vœux. C'est tout.

La législation de 1837, en ce qui concerne les actes des assemblées municipales, — électives depuis 1833 — se montre un peu plus libérale. Désormais, des pouvoirs de décision sont conférés aux conseils municipaux. „Les Conseils, dit la loi, règlent par leurs délibérations les objets ci après . . .“ Suit une énumération de quatre catégories de matières. On donne dès cette époque le nom de délibérations réglementaires à celles qui sont prises dans ces conditions.

Elles ont, par elles-mêmes, force exécutoire, sans approbation de l'autorité supérieure, si dans un délai de trente jours elles n'ont pas été annulées par le préfet.

Viennent ensuite, dans une liste comprenant dix numéros, les matières sur lesquelles les conseils seront appelés à prendre des délibérations sous réserve d'autorisation. Celles-ci constituent le

droit commun, ainsi qu'il appert du paragraphe final de l'art. 19. Même valeur exécutoire, — ou plutôt, même absence de force exécutoire — appartient aux décisions prises par les conseils municipaux sur tous les autres objets sur lesquels les lois et réglements les appelleront à délibérer.

Les avis, réclamations et vœux des conseils n'ont naturellement qu'une valeur énonciative, même quand il s'agit d'avis que la loi oblige à demander.

Un nouveau progrès est acquis en 1867. On angmente le nombre des délibérations réglementaires, c'est-à-dire exécutoires sauf annulation dans le délai de trente jours. On décide en outre que celles des délibérations qui sont soumises à l'autorisation formelle pourront s'exécuter sans avoir reçu cette approbation s'il y a accord entre le maire et le conseil.

On se souvient qu'à cette époque les maires sont encore nommés par les représentants du Gouvernement. L'adhésion du Maire à l'acte du conseil a dès lors toute la valeur d'une mesure de tutelle administrative.

L'exercice de la tutelle administrative dans le droit actuel.

Les principes admis en 1884, — sauf pour l'administration parisienne, — laissent une autorité beaucoup plus large à l'administration municipale.

Distinguons les mesures qui peuvent s'exercer à l'égard des administrateurs, à l'égard des corps administratifs, ou à l'égard des actes ou décisions des uns ou des autres.

Mesures à l'égard des personnes.

1. A l'égard des administrateurs:

Les membres des municipalités, (maires et adjoints) peuvent être suspendus ou révoqués par l'autorité supérieure.

Un arrêté du préfet peut suspendre un maire pour un mois au plus; le ministre peut porter cette suspension à trois mois; la révocation ne peut être prononcée que par décret. Elle emporte de plein droit inéligibilité aux fonctions municipales pendant une année.

Les arrêtés qui suspendent un maire ou un adjoint n'ont pas besoin d'être motivés; s'ils étaient motivés, les motifs énoncés ne

pourraient être discutés par la voie contentieuse. Ce sont des actes qui échappent, quant au fond, à tout recours devant le Conseil d'État; ils sont entièrement discrétionnaires. Il en est de même des décrets de révocation. Ils ne sauraient être attaqués que pour incompétence ou violation des formes.

Les mesures de tutelle administrative à l'égard des administrateurs comprennent encore l'intervention des autorités supérieures, soit pour la nomination, soit pour les mesures disciplinaires, soit pour révocation d'agents placés sous les ordres ou au service de l'administration municipale, soit pour le choix ou la suspension des administrateurs des établissements publics qui se rattachent à la commune. Il en a été suffisamment question lorsque nous avons exposé la composition du personnel municipal.

Mesures à l'égard des corps.

2. A l'égard des corps municipaux:

La loi du 5 avril 1884 donne à l'autorité centrale des pouvoirs de suspension ou de dissolution.

En 1855, il avait été admis que les conseils municipaux pourraient être suspendus par les préfets; ils ne pouvaient être dissous que par décret impérial.

La loi de 1884 n'admet la suspension par arrêté préfectoral qu'en cas d'urgence et à charge d'en rendre immédiatement compte au Ministre de l'Intérieur.

L'arrêté de suspension doit être motivé. Le décret de dissolution, astreint à la même condition, ne peut être pris qu'en conseil des Ministres; il doit être inséré au journal officiel.

En cas de dissolution d'un conseil municipal, une délégation spéciale dont les membres sont désignés par décret en remplit provisoirement les fonctions. Cette délégation, composée de trois ou de sept membres suivant que la population est inférieure ou supérieur à 35 000 habitants, n'a que des pouvoirs très limités. Elle ne peut accomplir que des actes d'administration conservatoire; en aucun cas il ne lui est permis d'engager les finances de la commune au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. „Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public."

Les précautions prises en 1884 contre les délégations ainsi

nommées ont eu pour but d'éviter les abus dont le second Empire fut coutumier. Ces abus consistaient à substituer aux conseils dissous à raison de leurs opinions hostiles au Gouvernement des commissions nommées et jouissant des mêmes pouvoirs. C'est ainsi que la plupart des grandes villes, y compris Paris, furent administrées sous le règne de Napoléon III.

Les pouvoirs de la délégation chargée aujourd'hui de remplir l'intérim du conseil dissous (et aussi des conseils démissionnaires) ne peuvent durer plus de deux mois. Dans ce délai il doit être procédé à de nouvelles élections municipales (art. 45).

Nous n'indiquons pas ici les conditions dans lesquelles est prononcée la dissolution des commissions administratives des établissements publics, bureaux de bienfaisance ou d'assistance, commissions hospitalières etc. . . . Il suffit d'en signaler la possibilité.

Mesures à l'égard des actes.

3. C'est à des titres et à des degrés très variés que l'administration supérieure intervient par mesure de tutelle administrative dans la gestion des affaires communales.

Même depuis 1884, aucun acte d'aucun administrateur ou d'aucun corps municipal n'échappe au contrôle du Gouvernement ou de ses représentants.

Pour ceux d'entre ces actes qui ont l'efficacité la plus grande, le contrôle n'aboutit qu'au pouvoir de provoquer l'annulation d'actes illégaux. — Pour d'autres actes, les autorités diverses ont un pouvoir de suspension ou d'annulation pour simple inopportunité. — Pour d'autres encore, leur autorisation formelle est exigée. — Pour d'autres enfin, leur intervention se manifeste par substitution d'action ou, par inscription ou même par réglementation d'office.

Indiquons dans leurs traits essentiels quelles sont à cet égard les dispositions du droit en vigueur.

En ce qui touche les actes des maires, il faut distinguer ceux qu'ils accomplissent sous l'autorité de l'administration supérieure de ceux qu'ils accomplissent seulement sous sa surveillance. Ce n'est que dans le second cas qu'il peut être question de tutelle administrative.

Les actes accomplis sous l'autorité de l'administration sont: 1. la publication et l'exécution des lois et réglements; 2. l'exécution des

mesures de sûreté générale; 3. un certain nombre de fonctions spéciales, (tenue des registres de l'état civil, attributions en matière de recrutement, de contributions, d'enseignement), etc. . . .

Pour toutes ces fonctions, le maire est le subordonné du préfet. En s'en acquittant il n'agit pas comme représentant de la commune, mais comme agent de l'administration nationale.

Les actes que le maire accomplit soit en vertu de ses pouvoirs de police, soit en exécution des décisions du conseil municipal n'ont ordinairement besoin d'aucune approbation formelle de l'autorité supérieure. On a vu cependant qu'aucun réglement municipal ne peut s'appliquer sans avoir été communiqué au préfet, qui a le pouvoir de l'annuler même sans cause déterminée (art. 95).

Dans l'hypothèse de refus d'action ou de négligence à agir, les préfets sont armés, à l'égard des maires, d'une autorité complémentaire.

En principe, les autorités décentralisées ont le pouvoir de s'abstenir de tout acte d'administration. Si cependant cette règle était exactement observée, on ne pourrait sans danger d'anarchie ou de désordre décentraliser certains services qui cependant se prêtent merveilleusement à ce genre de mesures. Il ne suffit pas alors de donner au pouvoir central le droit de révoquer les maires négligents ou récalcitrants à accomplir correctement leurs fonctions. Il faut assurer aux administrés que, quoi qu'il advienne, les services sur lesquels ils peuvent légitimement compter leur seront rendus.

C'est l'explication de plusieurs articles intéressants de la loi municipale et de quelques lois postérieures qui, sur ce point, les complètent.

Le préfet peut substituer son action à celle du maire dans deux hypothèses différentes: 1. C'est d'abord lorsque le maire, après une mise en demeure, refuse de faire un des actes qui lui sont spécialement prescrits. 2. C'est quand il s'agit d'assurer l'ordre par l'exercice des droits de police.

L'art. 85 de la loi municipale, qui vise la première hypothèse, s'applique seulement à des actes déterminés, refus de délivrer un arrêté d'alignement, refus de présider un bureau électoral, refus de donner une autorisation de voirie pour l'établissement d'un service d'intérêt général, refus de faire le réglement sanitaire exigé par la

loi de 1902 sur la santé publique, refus d'ordonnancer le paiement d'une dette exigible, etc. Dans ces divers cas et dans les hypothèses semblables, le préfet agit ou fait agir par un délégué spécial librement choisi; — sans préjudice, naturellement, des sanctions plus sévères que l'attitude du maire peut lui faire encourir.

S'il s'agit de police, ce n'est plus seulement pour l'accomplissement d'un acte que le préfet substitue son action à celle du maire, c'est pour une fonction tout entière.

La disposition qui édicte cette règle est une innovation de la loi de 1884. Quelques uns y ont cru voir l'indice d'une conception nouvelle des pouvoirs de police conférés aux maires. Ces pouvoirs seraient, depuis 1884, un attribut du maire envisagé comme agent de l'État, et non plus une prérogative du chef de la municipalité.

Il y a là une idée fausse. Tout le monde aujourd'hui en convient. Il est certain que les fonctions de police, restent, comme par le passé, des fonctions propres au pouvoir municipal, exercées, à ce titre, non sous l'autorité, mais seulement sous la surveillance des l'adminitration supérieure.

On a bien proposé de dire le contraire lorsqu'on a rédigé la loi municipale de 1884; mais le Sénat s'y est refusé très justement, et, par mesure de transaction, sans trancher dans la loi la question d'ordre théorique à laquelle nous faisons allusion, on a pris, contre les maires désormais électifs la précaution énoncée en l'art. 99 [1].

En ce qui touche les actes de l'assemblée municipale, la tutelle administrative ne s'exerce pas exclusivement par l'organe des préfets.

Les délibérations réglementaires sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes, mais non pas inattaquables; elles sont affranchies de la nécessité d'approbation, mais non du contrôle de l'autorité. Pour que ce contrôle soit facilement exercé, la loi prescrit qu'une expédition de chaque délibération sera adressée dans la huitaine par le maire au sous-préfet, lequel constatera la réception sur un registre et en délivrera récépissé. Ce récépissé fixe le point de départ d'un délai d'un mois, passé lequel la délibération deviendra exécutoire. Jusque là ou jusqu'à ce que le préfet déclare qu'il ne s'oppose pas à l'exécution, ce qu'il peut faire au bout de quinze

[1] Cf. Berthélemy, Droit Administratif, 4e. éd., p. 205.

jours s'il n'y a pas eu de réclamations, l'exécution de la délibération est suspendue (art. 62 et 68, dernier paragraphe).

Les motifs pour lesquels l'annulation des délibérations réglementaires peut être prononcée ou réclamée sont de deux sortes:

Il y a „nullité de plein droit" s'il y a eu violation de la loi ou d'un réglement, si le Conseil est sorti de ses attributions, si ses séances ont été irrégulières (art. 63). Nullité de plein droit. cela signifie que la nullité doit être prononcée dès que l'existence de sa cause est reconnue.

Il y a „annulation possible" si un conseiller a pris part à une délibération bien qu'il fût intéressé dans la question à résoudre. Annulation possible, cela veut dire que l'annulation ne sera pas nécessairement prononcée; il ne serait pas raisonnable d'annuler une délibération sous prétexte qu'un intéressé y a participé s'il était démontré que cette participation n'a eu aucune influence sur le vote. L'administration garde un pouvoir d'appréciation.

La nullité et l'annulation sont l'une et l'autre prononcées par le préfet en conseil de préfecture; la nullité peut être prononcée. opposée ou proposée à toute époque[1]. L'annulation ne peut être prononcée d'office que dans le mois qui suit la communication faite à la sous-préfecture; elle ne peut être demandée que dans la quinzaine qui suit l'affichage et doit, dans ce cas, être prononcée dans le mois qui suit la demande (art. 66)[2].

Les recours ouverts aux intéressés par les art. 63 et 64 sont d'ordre administratif. Contre la décision du préfet qui refuserait

---

[1] Il n'était plus possible, aux termes de la loi de 1837, d'attaquer une délibération réglementaire un mois après sa communication à la sous-préfecture. Sur ce point, en donnant aux conseils de plus larges pouvoirs, on à jugé a propos de donner aux particuliers des moyens de défense plus efficaces.

[2] On a longtemps jugé que la nullité ne pouvait être demandée ou invoquée que par une personne ayant un intérêt direct *ou personnel*; on n'admettait pas qu'un simple contribuable eût à cette fin un intérêt suffisant. L'annulation, au contraire, pouvait être demandée par tout contribuable; la loi le dit expressément. Dans un arrêt dont la portée est considérable, cette disparité entre les causes de nullité et d'annulation a été récemment condamnée. Il est aujourd'hui reconnu que tout contribuable est suffisamment intéressé pour pouvoir provoquer la nullité des délibérations prises en violation de la loi. — V. C. d'Ét., 29 mars 1901 Casanova, S. 1901, 873.

satisfaction aux requérants, le recours devant le Conseil d'État est possible.

Les délibérations soumises à approbation sont exceptionnelles aujourd'hui.

Les principales affaires pour lesquelles la tutelle administrative est ainsi plus étroite rentrent dans l'une des catégories suivantes:

a) Délibérations modifiant d'une manière grave, dans sa composition ou dans son affectation, le patrimoine communal (Ex.: longs baux, ventes, transactions, changement d'affectation de bâtiments employés pour des services publics, etc.).

b) Délibérations relatives à l'aménagement de la voirie (Ex.: classement des voies publiques, confection des plans d'alignement, création ou suppression des promenades, places, rues, etc.).

c) Délibérations sur les affaires financières (Ex.: budget, crédits supplémentaires, votes de centimes additionnels, création d'octrois, emprunts etc.). C'est pour les affaires de ce genre que l'intervention du chef de l'État ou du pouvoir législatif, suivant le cas, est requise.

d) Établissement ou suppression de foires et marchés.

e) Actions en justice.

L'autorité dont l'approbation est requise est le préfet seul ou en conseil de préfecture, ou le conseil général, ou la commission départementale, ou le chef de l'État, ou le pouvoir législatif.

En règle générale, l'approbation doit émaner du préfet qui dispose, pour l'accorder, d'un pouvoir discrétionnaire; la loi exige seulement qu'il notifie au maire sa décision dans le mois à dater de la réception de la délibération. Si le préfet n'a pas approuvé dans le mois, il est présumé avoir rejeté; les intéressés peuvent se pourvoir de ce rejet devant le ministre de l'intérieur.

Le ministre, à son tour, a un pouvoir discrétionnaire pour maintenir ou casser le refus du préfet. Mais ni le ministre, ni le préfet ne peuvent modifier la décision qui leur est soumise; ils ne représentent pas les intérêts communaux. Ils peuvent seulement expliquer à titre officieux les modifications auxquelles ils subordonnent leur approbation. Le conseil municipal verra s'il consent à les accepter.

Les avis des conseils municipaux, n'ont, ainsi que le terme même l'indique, aucune force exécutoire.

Les conseils néanmoins ne sont pas libres d'en émettre sur quelque matière que ce soit. Les vœux politiques leur sont défendus. Défense assez vaine d'ailleurs. Elle a pour sanction l'annulation des vœux émis au mépris de la loi. Or, dit assez justement M. d'Avenel, comme le propre d'un vœu est simplement d'être émis, et que sa seule émission lui confère toute la dose d'existence morale dont il est susceptible, l'annulation dont il est postérieurement l'objet, bien loin de le détruire, lui procure au contraire une publicité nouvelle.

Nous retrouvons, à l'égard des conseils, la substitution d'action sous la forme de l'inscription d'office, au budget, des dépenses obligatoires.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de trois millions et au dessus, et par arrêté du préfet en Conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

L'autorité supérieure ne peut cependant user de cette faculté qu'après avoir appelé l'assemblée communale à prendre une délibération spéciale à ce sujet. Le Conseil est avisé qu'il s'agit d'une dépense obligatoire[1].

S'il arrivait qu'un conseil municipal, par mesure d'opposition ou d'obstruction systématique, refusât de voter l'ensemble du budget, il y serait pourvu comme pour une dépense isolée. Un budget serait établi d'office par l'autorité supérieure, après mise en demeure du conseil municipal.

Corrélativement à l'inscription d'office, et pour assurer les ressources nécessaires, il peut y avoir lieu de recourir à l'imposition d'office. Cette imposition serait établie par décret si la contribution n'excédait pas le maximum fixé annuellement par la loi de finances. Au cas contraire, une loi spéciale devrait être votée. Ce sont des hypothèses, au surplus, qui ne se présentent jamais.

[1] Dans un cas particulier il y a — quant aux formes — dérogation à ces règles, c'est lorsqu'il s'agit des dépenses de police dans les villes de plus de 40000 habitants. Quel que soit le chiffre des revenus de la ville, l'inscription d'office pour les dépenses de police des villes importantes ne peut se faire que par un décret en Conseil d'État. Il n'y a d'ailleurs aucun motif sérieux à cette particularité.

Règles spéciales à la Ville de Paris.

Les règles de la tutelle administrative ci-dessus énoncées ne sont pas applicables à l'administration parisienne.

La ville de Paris est restée soumise à l'ancienne législation municipale. Le conseil municipal de Paris, en vertu de la loi de 1837, peut prendre sur quelques rares matières des délibérations dites réglementaires, c'est à dire exemptées de la nécessité d'autorisation, mais annulables cependant soit d'office, pour violation de la loi, soit sur la réclamation des intéressés, discrétionnairement et pour cause d'inopportunité.

En vertu de la loi du 24 Juillet 1867, le conseil peut prendre des délibérations semblables sur un assez grand nombre de points, pourvu qu'il soit d'accord avec le préfet de la Seine, à qui sont dévolues les attributions administratives de maire de Paris.

Le droit commun, applicable à presque toutes les délibérations du Conseil, c'est l'incapacité de prendre une décision ferme, c'est la nécessité, pour toute décision prise, d'une approbation formelle du pouvoir central, préfet, ministre, chef de l'État, ou législateur.

Une loi est nécessaire pour toute imposition extraordinaire et pour tout emprunt effectué par la ville de Paris.

Conclusion.

Nous avons, en trois chapitres séparés, exposé ce que sont devenus en France, au cours du XIXe siècle, le recrutement, les attributions et les pouvoirs des administrateurs municipaux.

La législation actuelle, dont nous avons présenté les traits essentiels, s'applique depuis près d'un quart de siècle. Il est permis d'en faire une critique réfléchie et fondée sur l'expérience.

On peut se demander si elle correspond exactement aux besoins et aux mœurs du peuple francais; si elle constitue un régime acceptable et compatible avec les conditions de la vie moderne; si l'on en doit désirer et si l'on en peut prévoir, dans un avenir plus ou moins éloigné, la transformation plus ou moins profonde.

Les tendances vers une décentralisation plus large (c'est à dire vers plus de liberté) trouveront-elles leur satisfaction dans une réformation des lois sur l'administration des communes? — Les aspirations socialistes chercheront-elles un dérivatif au moins pro-

visoire dans la municipalisation plus développée des services communaux? C'est en définitive à la solution de ces deux questions que paraît se ramener présentement le problème municipal.

Les aspirations vers une décentralisation plus large sont très fortes et très justifiées; ce ne sont pas malheureusement des aspirations populaires, mais seulement des desiderata d'une élite. De plus, ce n'est pas en faveur de la commune qu'on réclame des franchises plus grandes et des pouvoirs plus forts; c'est en faveur de la région.

Il existe en France un parti régionaliste; on ne saurait y rencontrer un parti communaliste. Cette constatation est en harmonie complète avec ce qui a été dit au début de cet exposé concernant la situation administrative des départements et des communes.

La commune française a peu à peu retrouvé les franchises dont elle peut actuellement tirer parti. L'administration communale, libre depuis 1837, a reçu en somme, en 1884, les pouvoirs qu'elle peut légitimement revendiquer pour s'acquitter des attributions qui lui sont confiées et qui lui conviennent.

Nous pouvons regretter que, soucieux d'imposer à toute la France certaines méthodes, certaines pratiques ou certaines précautions, soit en matière d'assistance, soit en matière d'hygiène, soit en matière d'enseignement, le législateur ait pris soin de régler lui-même des points qui, sans inconvénient, auraient pu être laissés dans le domaine de la réglementation communale. Pourtant, et c'est en ceci que les protestations des régionalistes sont légitimes, en agissant comme il l'a fait, c'est bien moins sur le domaine propre des pouvoirs locaux que sur celui des administrations régionales que le législateur a empiété.

Nous voulons plus de décentralisation. Cela s'impose, et ce sera sans aucun doute le résultat des révolutions futures — sinon prochaines. L'unité nationale ne saurait en souffrir, si cette décentralisation se fait sur des matières qu'il est parfaitement indifférent de réglementer uniformément pour toute la France. La diversité d'aspirations cependant existe bien moins de commune à commune que de région à région.

On craint au contraire assez généralement les excès possibles d'une décentralisation communale trop accentuée.

Pendant quelques années il y a eu à Paris un parti très ardent en faveur de l'autonomie communale. Ses déclamations

frappaient dans le vide; on s'en est vite aperçu, et sur les programmes des candidats aux élections municipales, la revendication de l'autonomie communale ne tient plus qu'une place insignifiante.

Les Lyonnais, de même, — pour qui existe à certains égards un régime d'exception, puisque la police municipale est, à Lyon, l'attribut non du maire, mais du préfet du Rhône, — ont cessé de mettre au nombre de leurs réclamations ou de leurs promesses électorales la restitution des franchises qui leur manquent.

On sent l'utilité, le caractère éminemment protecteur, en même temps que l'exercice en est suffisamment discret, de la tutelle administrative.

Nous avons protesté contre le mot; les administrés se reposent sur ce contrôle comme sur une véritable tutelle, c'est à dire comme sur une garantie contre des entraînements dangereux d'assemblées où l'on trouve trop souvent plus de passion que d'expérience.

Partisan déterminé d'une décentralisation très large, nous n'attendons à cet égard aucun progrès d'une modification du régime municipal.

Les limites du libéralisme eut été dépassées en ce qui touche le recrutement des représentants et des agents municipaux, puisque c'est partout le régime électif au suffrage universel qui prévaut.

Nous les croyons atteintes en ce qui touche les attributions municipales.

Récemment, une commission extraparlementaire a été chargée de rechercher sur quels points il était possible d'élargir les attributions des corps décentralisés. Elle n'a proposé que des simplifications insignifiantes. Quelques lois ont été faites qui sont venues supprimer d'inutiles exigences pour quelques actes de la vie communale, pour l'acceptation des dons et legs, ou pour les procès ou pour le vote de certains impôts. Réformes de détail, poussière de réformes, pourrions-nous dire. Les idées fondamentales subsistent et doivent subsister. Très rares sont les matières où l'on peut aspirer à donner à nos conseils municipaux ou à nos maires de nouvelles fonctions.

Ne pourrait-on pas au moins leur conférer des pouvoirs plus efficaces? L'intervention des préfets dans les affaires communales n'est-elle pas une entrave aux initiatives particularistes?

La substitution d'action, soit en matière de police, soit en matière de budget (par le système de l'inscription d'office et par

la multiplication fâcheuse des dépenses obligatoires) n'est-elle pas une tache regrettable au régime de franchise institué par la loi du 6 avril 1884?

L'expérience nous montre qu'il n'en est rien. Les administrés trouvent dans l'exercice du contrôle préfectoral un secours dont l'état de nos mœurs publiques ne permet pas qu'on les prive. Ici encore, des modifications de détail peuvent se réclamer, non des modifications de principe.

L'autre problème, celui qui touche au développement du socialisme municipal, paraît à première vue entièrement lié au précédent.

La multiplication des services municipaux d'ordre industriel ayant pour conséquence d'accroître le patrimoine communal, l'activité administrative des corps municipaux doit être d'autant plus libre que la tâche assumée est plus lourde; le développement en nombre et en importance des monopoles communaux semble assez improbable, si l'on considère comme peu désirable ou peu vraisemblable le développement corrélatif des libertés municipales.

Si pourtant on y regarde de près, on aperçoit vite que la relation entre les progrès de la décentralisation et l'extension du socialisme municipal est plus apparente que réelle.

On le constate dans les faits, puisque, tandis que la décentralisation ne progresse en rien, on voit que sous une forme ou sous une autre les autorités municipales étendent chaque jour leur rôle économique; les communes qui municipalisent les services publics (c'est-à-dire transforment en régies des services concédés) sont chaque année plus nombreuses, les fonctions dont elles se chargent deviennent plus importantes et plus variées; l'on a pu dire très justement que „le socialisme municipal fait partie intégrante de l'évolution contemporaine, comme la concentration industrielle, les trusts, les syndicats professionnels, et la législation ouvrière[1]". Cette croissance évidente du socialisme municipal, alors qu'il y a depuis vingt-cinq ans un arrêt complet dans le développement de la décentralisation, n'est-il pas l'indice de l'indépendance au moins relative des deux notions?

Il n'est pas malaisé au surplus de dégager quelques-unes des causes déterminantes de ce que l'on considère (et de ce que quelques-uns redoutent) comme un accroissement du socialisme municipal. Peut-être arrivera-t-on à affaiblir ainsi l'impression qu'on peut concevoir de l'intensité de ce mouvement.

[1] Cf. Bourguin, les Systèmes socialistes.

Parmi ces causes, il en est une à laquelle nous avons fait plus haut allusion; pour être purement occasionnelle, elle ne laisse pas d'avoir une importance qu'on aurait tort de méconnaître. La plupart des inventions scientifiques dont l'application a nécessité la création de grands monopoles industriels, (utilisation générale du gaz d'éclairage, emploi de l'électricité pour les usages domestiques ou industriels, adduction et distribution d'eau potable, transports sur rails etc. . .) ont fait leur apparition dans la seconde moitié du siècle dernier. Les concessions d'utilisation de la voirie accordées aux metteurs en œuvre de ces grandes industries ont toutes comporté deux conditions qui contiennent en germe la plus grosse part du socialisme municipal moderne. C'est d'abord l'obligation de constituer, sur un modèle convenu, aux frais d'actionnaires et subsidairement par le moyen d'emprunts amortissables, cet outillage colossal, — outillage matériel et outillage administratif — qui est aujourd'hui un élément essentiel de la vie publique, grands services, grandes usines, vastes travaux employant pour leur seul entretien d'innombrables ouvriers, et nécessitant pour leur exploitation d'énormes roulements de capitaux.

Tout cet outillage industriel devait être, au bout d'un terme prescrit, propriété publique; c'est la seconde condition. Or le terme est arrivé, ou arrive chaque jour dans quelque commune pour quelque installation industrielle.

C'est l'expiration de ce terme qui pose un peu partout le problème économique d'où peut sortir, comme solution logique, l'extension du socialisme municipal.

Les adversaires les plus déterminés des exploitations administratives oseraient-ils prétendre qu'en toute occasion la régie des services qui n'ont plus pour fonction que l'exploitation des propriétés industrielles des communes est nécessairement inférieure à la mise en ferme? Car c'est bien ainsi que la question se pose; c'est entre ces deux procédés que le choix est offert, la régie ou la ferme.

Les cinquante dernières années constituent une ère essentiellement provisoire, temporaire, transitoire, la période des concessions. L'idée fondamentale des concessions était de faire appel à l'initiative privée, aux méthodes proprement industrielles, pour la constitution des grands services. Mais voici qu'ils sont constitués, qu'ils sont mis en marche; il n'y a plus rien à imaginer, il n'y a qu'à suivre la voie tracée, qu'à appliquer des procédés qui ont fait

leurs preuves à l'exploitation de mécanismes qui n'ont plus de secrets pour personne.

Placera-t-on les services consacrés à assurer cette exploitation sous la dépendance des chefs élus de l'administration municipale? — Les mettra-t-on moyennant un forfait établi d'après leur rendement probable sons la direction d'un fermier chargé d'en assurer le fonctionnement et autorisé à en extraire le bénéfice? L'exploitation dominée par le désir de satisfaire le public ne doit-elle pas l'emporter sur l'exploitation dominée par l'ambition de procurer des revenus à quelques exploitants?

Jadis, les services publics étaient partout affermés. La ferme générale des impôts a-t-elle laissé des regrets? Les finances étaient-elles jadis plus prospères et le rendement des impôts était-il plus sûr? Les contribuables étaient-ils plus doucement traités?

La France offre des exemples plus récents et guère plus encourageants de ce que donne le système des fermes.

Pendant fort longtemps, un grand nombre d'octrois ont été perçus par ce moyen. Il n'en reste guère aujourd'hui, et tout le monde convient à cet égard de l'incontestable supériorité du système de la régie.

Pendant quelques années, l'exploitation de l'impôt sur les allumettes a été concédé à une compagnie fermière; l'impôt est infiniment moins impopulaire depuis qu'on l'exploite en régie.

Il est vraisemblable que la régie des services publics communaux sera, dans les années qui vont suivre, malgré la répugnance du Conseil d'État à se prêter à ces combinaisons [1], assez fréquemment substituée à l'exploitation temporaire des concessionnaires, et par préférence à la mise en ferme des services. Les ouvriers, qui sont le nombre et qui peu à peu font de plus en plus la loi dans les conseils des grandes villes, croiront trouver dans cette méthode une défense plus sûre de leurs intérêts particuliers, dussent-ils y subir des conditions plus onéreuses comme contribuables. Les autorités municipales d'autre part s'y prêteront volontiers par l'espoir de trouver, dans les régies nouvelles et dans les emplois dont elles disposent, une source

[1] Le Conseil d'État, dans toutes les occasions où il a eu à se prononcer a déclaré qu'il ne rentrait pas dans les attributions des communes de gérer des entreprises industrielles, et par conséquent d'administrer en régie les services publics qui constituent des exploitations de cette nature. V. sur ce point la Thèse de M. P. Mercier, „Les exploitations municipales commerciales et industrielles en France", p. 6.

d'influence, et une occasion de distribuer des sinécures ou des fonctions lucratives.

Nous ne croyons pas cependant à une extension très large des régies municipales. Il arrivera souvent que pour écarter les soucis de l'exploitation directe, on concédera l'amélioration des anciens services comme on a jadis concédé leur constitution ; c'est en définitive un moyen détourné de pratiquer la ferme. La Ville de Paris vient d'en donner l'exemple pour le régime de l'électricité.

Souvent aussi les villes, et presque partout les campagnes auront la crainte salutaire de l'impéritie, de la négligence de leurs représentants électifs pour assurer le fonctionnement des gros services industriels. La ferme l'emportera.

Quant aux industries non encore monopolisées et dont rien ne justifie présentement l'absorption par les communes, nous estimons qu'elles n'ont rien à redouter des tendances actuelles. Le commerce libre s'est jusqu'à présent défendu victorieusement contre toutes velléités de concurrences municipales. Quelques manifestations isolées de conseils municipaux à tendances révolutionnaires n'ont eu ni succès sur place, ni écho dans le pays.

Ce que l'on considère trop fréquemment comme l'avenir du socialisme municipal en France ne saurait nous effrayer, puisque c'est l'aboutissant normal de combinaisons conçues dans un esprit essentiellement libéral et individualiste.

Nous n'assistons pas à cet égard, comme quelques uns le pensent, à une révolution dans l'esprit public, mais seulement au terme logique d'une transformation administrative imposée par une transformation industrielle.

Le régime municipal ne se met pas en marche vers un but inconnu, sur une route périlleuse : il aboutit, par une route dont on a préparé le terme, à un état de choses qui peut surprendre la masse indifférente et inattentive, mais qu'ont dû prévoir et qu'ont attendu tous ceux qui ont la connaissance ou l'expérience des choses administratives.

Nous ne croyons pas, en résumé, que le régime municipal dont nous avons exposé les traits essentiels soit sérieusement menacé dans ses principes. Il est réformable dans ses détails, mais sa réformation ne saurait être influencée ni par les aspirations vers de nouvelles franchises, ni par les tendances vers la socialisation de services actuellement soumis aux formes de l'industrie libre.

The Position and Powers of Cities in the United States.

From

Frank J. Goodnow.

Chapter I.

The Position of the City in the United States.

The city, in the United States as elsewhere may be treated either from the sociological or from the political or legal point of view.

From the sociological point of view the city in the United States, resembles in many respects the European city. In the United States, as in Europe, the recent development of urban communities has been very striking. In the year 1800 only three and eight tenths per cent of the entire population of the United States lived in cities of ten thousand and over; in 1900 thirty two and nine-tenths per cent of that population were to be found in cities of eight thousand and over. In the year 1800 there was not one city in the United States of one hundred thousand inhabitants; in the year 1900, eighteen and seven tenths per cent of the entire population of the country resided in cities of one hundred thousand and over.

Furthermore, in the United States, as in Europe, the city is, as compared with the rural districts, a densely populated area; in the urban population, as compared with the rural population, property is unequally distributed; and in the urban districts, as compared with the rural portions of the country, family life is difficult. Finally, in the United States, as in Europe, the characteristics of the city population are those which are found in an almost exclusively commercial and industrial state of society.

The natural result of these conditions is the presence in the urban communities of the United States, as well as of Europe, of a population which is probably less likely to possess capacity for self government than is developed in rural conditions. For the conditions obtaining in rural communities offer an opportunity for a wider and more varied daily experience than is possible for city dwellers.

But while in many respects the urban conditions of the United States and Europe are quite similar, at the same time the city in the United States differs in a number of other respects from the European city. Thus, the city population of the United States is, on account of the great alien immigration into the country as a whole and into the larger cities in particular, probably far less homogeneous than is the population of the ordinary European city. The last census of the United States shows (Abstract of the Twelfth Census, page 103) that in the cities of the United States of 25,000 inhabitants and over, twenty per cent of the population is foreign born. As shown by the same census the percentage of the foreign born in the entire population of the country is only thirteen and six tenths per cent (Ibid, p. 42). In some of the eastern cities, further, the foreign born population is enormous. For example, in the City of Fall River, Massachusetts, which has a population of about fifty thousand inhabitants, the percentage of the foreign born is thirty seven. Thus, as compared with the rural population of the country, the city population is more heterogeneous.

As compared with the rural districts the contrast presented by the economic conditions of the population of the American cities is probably just as striking. The fact that land, which of course is the main element of wealth in the rural districts, is on the whole far more equally distributed in the United States than in other countries makes this constrast of the urban and rural populations most notable. Sixty-four and four tenths per cent of the families in the rural population, and thirty-six and threetenths per cent of the families in the urban population of the United States own their own homes. In the largest cities in the United States the percentage of persons owning their homes is very small. Thus, in the City of New York only twelve and onetenth per cent of the families resident in the city own their homes. In the boroughs of Manhattan and the Bronx, the most densely populated portions of the City of New York only five and ninetenths per cent own their homes [1].

It will be noticed from the table given as to the home owning

[1] The percentages of the families resident in the cities which own their homes in some of the other cities in the United States are as follows:

Baltimore	27.9	Chicago	25.1
Boston	18.9	Cincinnati	20.9
Buffalo	32.9	Cleveland	37.4

families in American cities that, notwithstanding the great contrasts presented by city and rural life in this respect, a number of the larger American cities have a large percentage of home-owning families. It is doubtless the case that such percentages could hardly be found in European cities of a similar character.

For a long time people were accustomed to confine their attention almost entirely to the evil conditions of political life in cities, which were in large part due to the character of the city population, and to adopt a despondent attitude as to the future of cities. The evil conditions, usually found in cities, are, unfortunately present in most American cities, and perhaps in some instances increased in their intensity on account of the great heterogeneity of the urban population, to which allusion has already been made. But of late years hopelessness as to the final outcome has, in large measure, given place to effort. Great improvement in the sanitary conditions, which at one time were some of the greatest obstacles to municipal progress, has been brought about. A similar improvement may be noticed in the intellectual and moral conditions of cities. Serious attempts are being made to bring about an improvement in these conditions. Much effort has been directed and large sums of money have been spent both by city governments and by voluntary assotiations of individuals in order to offer to the urban population greater opportunities for intellectual development and physical and mental recreation. If these efforts are successful it may well be that city populations will in time show greater capacity for self-government than they have shown in the past.

But it is not the social aspect of city life which has the greatest interest for us. It is the political or legal position of the city to which our attention is to be directed, for it is almost entirely as a result of their position in the political system that urban communities are able to be of service to their inhabitants.

The position which cities occupy in the political system of the United States cannot be understood without reference at any rate to the position of cities in the English political system of the seven-

---

Detroit	39.1	Philadelphia	22.1
Indianapolis	33.7	Pittsburg	27.2
Milwaukee	35.9	San Francisco	24.1
Minneapolis	28.7	St. Louis	22.8
New Orleans	22.2		

teenth and eighteenth centuries. For the original American city was modeled on the English city of that period. The English system of city government of the seventeenth and eighteenth centuries was based on several rather well defined principles. In the first place, cities, or boroughs, as they were commonly called, were incorporated as the result of a grant from the Crown of its own special charter to each urban community. There was, therefore, no uniform system of city government in England except in so far as all the special charters were governed by certain generally applied principles.

In the second place, what was incorporated by the English charter was not the urban district nor the people living therein, but only the municipal officers and a small body of freemen or voters.

In the third place, largely as a result of the character of the incorporation, the form of government of most English cities was distinctly oligarchical in character. The council, which was the governing body of the corporation, was either a self-perpetuating body or consisted of members elected by a small body of municipal citizens.

In the fourth place, the sphere of action of the English municipal corporation of the eighteenth century was a very narrow one. The corporation had control of its property and finances, and had the power to pass local ordinances mainly of a police character. Certain of its officers were also entrusted by royal commission with important duties relative to the administration of civil and criminal justice and the preservation of the peace. In all other matters of government the participation of the city corporation and of the distinctly corporate officers of the city was very slight. The poor-law administration, which at that time was one of the most important branches of administration, was for example attended to, not by the corporation or its officers, but by the parishes which were formed in almost complete disregard of city lines. In these parishes public charity as well as various other matters were attended to by distinctly parish officers.

This was the system of government upon which the original American system of city government was modeled. The first important municipal charter that was issued in the United States was the charter granted to the City of New York in 1686. By this charter the officers of the city government were incorporated after the

English fashion under the name of The Mayor, Aldermen and Commonalty of the City of New York, — a name, by the way which was used up to the time of the formation of the present city of Greater New York in 1897.

Like the English city of the eighteenth century, the original American city had a comparatively narrow sphere of action. This consisted of the power to pass ordinances of a police character for the good government of the city, and of the power and duty to care for such city property as existed. The exercise of these powers, whatever may have been their theoretical extent, was very much limited by the fact that the financial resources of the cities were very small. In accordance with the English theory the incorporation of the city did not vest in it any powers of taxation. The city was regarded as more in the nature of a private than of a public or governmental corporation, and therefore was not permitted, unless expressly authorized, to levy any taxes whatever upon its inhabitants. But the insufficiency of the city revenues brought it about quite early in the history of the country, that cities were specially authorized to levy taxes for the support of local government. Limitations were, however, imposed upon the taxing powers which they might exercise. The cities were confined to levying taxes for specific, enumerated purposes, or, where the grant was for the general purposes of local government, limitations were placed on the kind and amount of taxes which they might impose.

The early American cities were, because of the limited extent of their powers, not very effective organizations of government. They could not in the nature of things perform many of the duties which it is now expected that the city will perform. Thus, no attention was devoted to the education of the juvenile portion of the city population. In those days education was commonly regarded as a matter to be attended to by private individuals. Rarely, except in New England, was provision made by the government for these purposes. Thus again, little if anything was done towards providing the inhabitants of the city with a supply of water. This was due in part of course to the fact that the cities were very small and little need of a public water supply was felt. It was also, however, due in part to the lack of power of the city in the premises.

The position of the American city of the colonial period may be said to have been that of an organization for attending to what

were then regarded as the local needs of the district over which the corporation had jurisdiction. The conception of local needs was, however, different from what it is a present. It was thought proper then that judicial powers should be delegated to city officers. At the present time such powers are often regarded as appertaining to state rather than local government. The powers of the municipal corporation of the eighteenth century were, however, in a general way narrower than they are now, in as much as many, if not most, of the matters which receive attention by the cities of the present day, not only did not receive attention at that time, but were *not* regarded as within the jurisdiction of the municipal corporations.

It is thus the case that there has been a great change in the position of the American city, when looked at from the point of view of the functions which it discharges. As will be pointed out, the present sphere of municipal activity is a broad one, certainly as compared with what it originally was. At the same time little change has been made in the general theory of the law by which the position of cities in the American political system is fixed. As a result of the political development of the seventeenth and eigtheenth centuries, as is well known, cities were generally throughout Europe made subordinate to the authority of the state in which they were situated. This subordination was not perhaps so marked in England as elsewhere in Europe, because of the decentralized character of the English administrative system. At the same time the cities ultimately were subjected to a more nearly complete subordination to the state in England than elsewhere, because of the theoretical supremacy of the English Parliament. This supremacy had the practical result that more matters were looked after by the central legislative authority in England than in any other European country. Public officers and authorities owed allegiance tho the laws of Parliament rather than to any administrative superior. Cities were public authorities and as such were subject to the control of Parliament.

The American state legislature became heir to practically all the powers of the English Parliament at the time the English colonies in North America attained their independence. The American state legislature has, of course, lost some of the powers which it then possessed, as a result of the formation of the national government; but it remains in legal theory the only authority in the political

system of the United States whose powers are presumed and not enumerated. It therefore has, in the absence of some specific restriction of its powers, contained in either the national or state constitutions, the same power over cities which was possessed by the English Parliament.

The present position of the American city cannot be understood, however, from a consideration merely of the constitutional powers of the American state legislature. As a public authority the American city takes its place in the American administrative system. A general idea of this system is therefore necessary to an understanding of the city's position. As the city, however, has practically no relations with the national government it is not necessary for our purpose that we make any study of the national administrative system. We may confine our attention to that of the states.

The administrative system of the American union is, notwithstanding the existence of forty-five states, one of remarkable uniformity if we confine our attention to the fundamental principles upon which it is based. As has been intimated, the system is based on the proposition that the state legislature is, in the absence of some constitutional provision, the depositary of governmental power.

In the second place, the state administrative system is based upon the principle that the powers, which by the constitution are conferred upon the state executive, are political rather than administrative in character. The position of the governor is from a political point of view one of great importance. From the administrative point of view, however it is one of relative unimportance. From the point of view of local administration his position is almost negligible. The position of the governor in the general administrative system of the state is unimportant because most branches of the state administration are by the constitution entrusted to officers neither appointed nor removable by the governor, nor subject to his direct control. The position of the governor from the point of view of local administration is of little or no importance because the governor has practically no control over local officers. Local officers are also in a somewhat similarly independent position over against the other state officers at the head of the various branches of state administration; for no state officer has any large power of appointment or removal or supervision over them.

The system of administration which assigns to local officers such administrative independence, is spoken of as a sytem of local self-government, but may more properly be called a decentralized administrative system. This system is much more decentralized than at first sight it appears, because of the fact that local officers are accorded a position of administrative independence notwithstanding the fact that they are discharging of government which have more than a local significance, — functions of government whose exercise is in many cases of great interest to the state as a whole.

The American system of administration may be called decentralized, however, only when it is regarded from an administrative point of view. From the legislative point of view it is, as was the English system upon which it was modeled, a highly centralized one. In the absence of constitutional provision to the contrary, the American legislature retains, as we have seen, the right of governing the various local corporations. Further, as a matter of practical legislative policy the legislature does not grant large powers of local government to these local corporations. Many matters, however local in character, are regulated by the state legislature. This body thus regulates in great detail the organization of the local corporations. The American system of government is, therefore, both from the legal point of view and from that of practical legislative policy one of legislative centralization and administrative decentralization.

In this system the city takes its place along with the other local corporations. These corporations exist as a result of legislative tolerance, or have come into being as a result of positive legislative action. The state legislature may at any time deprive them of their corporate life, may arrange their organization to suit its own caprice, and may endow them with such powers and impose upon them such limitations as seem proper to the legislative intelligence. The rsult of this theory as to the position of the city is that it is the creature of the state legislature. The legislature has an absolute legal right to regulate municipal affairs as it sees fit.

Furthermore, to whatever cause it may be due, the American city of the present day is in almost all cases an authority of enumerated powers; that is, it has, in the absence of some peculiar constitutional provision, only those powers which are granted to it

by the state legislature. No better or more authoritative statement of the powers possessed by the municipal corporations in the United States can be found than that given by Judge Dillon in his great work on municipal corporations and approved by many of the later decisions of the courts themselves[1]. He says: „it is a general and undisputed proposition of law that a municipal corporation possesses and can exercise the following powers and no others: First, those granted in express words; second, those necessarily or fairly implied in or incident to the powers expressly granted; third, those essential to the declared objects and purposes of the corporation — not simply convenient but indispensable. Any fair reasonable doubt concerning the existence of power is resolved by the courts against the corporation and the power is denied. Of every municipal corporation the charter or statute by which it is created is its organic act. Neither the corporation nor its officers can do any act, or make any contract, or incur any liability not authorized thereby, or by some legislative act applicable thereto. All acts beyond the scope of the powers granted are void.' Judge Dillon adds that while the rule 'of strict construction of corporate powers is not so directly applicable to the ordinary clauses in charters or incorporating acts of municipalities as it is to the charters of private corporations . . . it is equally applicable to grants of powers to municipal and public bodies which are out of the usual range or which may result in public burdens or which in their exercise touch the right of liberty or property or, as it may be compendiously expressed, any common law right of the citizen or inhabitant.'[2]

It may be added that the legislatures of the states have not granted wide powers to cities, but have generally enumerated in greater or less detail the powers which cities may exercise. Thus when the City of New York wished to build a rapid-transit railway it had no power to do so, and had to apply to the state legislature for the necessary authority. Thus again, when it wished to establish a municipal electric-lighting plant in 1902, it did not possess the necessary power. When it applied to the legislature for power in this instance its application was denied.

Finally, the principle with regard to the taxing powers of

---

[1] Dillon, Law of Municipal Corporations, 4 th. ed., p. 145.
[2] Ibid, p. 148.

American cities, to which allusion has already been made is still applicable. That is, no city has the right to impose any tax whose imposition has not been clearly authorized by the state legislature. The application of this principle has the result of limiting not only the taxing but as well the borrowing powers of the American city. For the courts have adopted the rule that taxing power is exercised on the occasion of the exercise of the borrowing power, since the debts, incurred as a result of the borrowing power, must in the long run be paid at a result of the exercise of the taxing power. The borrowing power of cities in the United States is also limited as a result of limitations imposed upon it in the state constitutions. The dependence of the city upon the legislature for its financial powers results in still further subjecting it to the control of the state legislature, for whatever may be the theoretical nature of the city's powers their exercise under modern conditions is conditioned by the extent of its financial powers, and the practical policy of most American state legislatures in the matter of granting financial powers to cities is about the same as it is in the case of the granting of the important powers of government. That is, it is not its practice to grant large financial powers any more than to grant large governmental powers.

For all these reasons the city in the United States is, in the absence of constitutional provision, completely at the mercy of the state legislature so far as concerns both its governmental powers and its financial resources. From a purely legal point of view it is of course true that in this respect it does not differ from the European city; but when regard is had not merely for the constitutional power of the legislature but as well for political practice, we see that the position of the American city differs considerably from that of the continental European city. From a legal point of view the American city is an authority of enumerated powers; the European city is more in the nature of an authority of general powers. The American city can do only those things which the legislature of the state says specifically it may do; the European city, however, subject to the control of the excutive side of the government, may do anything which the legislature of the state has not expressly or impliedly forbidden it to do.

At first blush this difference in the position of the American city from that of the European city may not seem to be of great

importance. A more careful study of the matter will, however, show that this difference is crucial. For the American state legislature has been irresistibly tempted so to make use of its well recognized powers over cities as to deprive them of most of the functions of local government. This result has come about in the following way: No legislature is far-seeing enough to be able to determine what powers a particular city should exercise. No legislature, even under the régime of special city charters, can give a particular city powers which will be permanently satisfactory so long as these powers are enumerated in detail. The necessity of changing and extending municipal powers has involved an immense amount of special legislation. The legislature, accustomed to regulate by special act municipal affairs on the proposition of the various cities, has got into the habit of passing much special legislation relative to cities of its own motion; — not only without the consent of the municipal people but often against their will. In those states where such legislative interference has been most marked, the people in the cities have very largely lost interest in the city government and, whenever they desire to have some concrete municipal policy adopted, their point of attack is the state legislature rather than any local and municipal organ [1].

Chapter II.

Recent Changes in the Relation of the City in the United States to the State Government.

It has been said their the general system of American administration is characterized by the fact that it is centralized from the legislative point of view and decentralized from the administrative point of view. The legislative centralization has resulted, as has been already said, in the practical loss by many cities in the country of most important powers of local government and their exercise by the state legislature.

---

[1] For a good description of the conditions in the state of New York resulting from the continual exercise of these powers of special legislation by the legislature of the state, see the Senate Committee's Report, 1890, on the 'Government of the Cities of the State of New York', vol. 5, p. 13.

The lack of administrative centralization of the American system of administration and the local independence of administrative officers have, furthermore, resulted in many instances in either an inefficient administration by the local corporations of matters which affect the welfare of the state as a whole, or have brought about what is equivalent to a local nullification of the will of the state, as expressed by the legislature, in regard to matters as to which the legislature and the locality differ. For example, the state of New York at quite an early period attempted to organize a system of local boards of health in the various communities of the state. Laws to that effect were passed by the legislature, but the local corporations in many instances neglected absolutely to organize the boards for which provision was made. Again, the legislatures of many states of the American Union, being convinced of the evils of intemperance prohibited the sale of intoxicating liquor within the limits of the state. The enforcement of such prohibition laws, as they were called, was entrusted in the cities to the municipal police authorities. The prevailing sentiment in the cities being opposed to the enforcement of the laws, the city police authorities neglected to enforce them, and the state administrative authorities having no power over the city authorities, were unable to overcome the latters inaction.

Of late years, however, attempts have been made to change the law, so as, on the one hand to grant to cities greater local powers than they at one time possessed, and on the other hand to give to the administrative authorities of the state government greater supervision over the actions of city officers in their enforcement of laws affecting the interests of the state, as a whole.

In the first place the people of the states have inserted into their constitutions provisions prohibiting the legislatures from passing special acts with regard to municipal matters. In accordance with a general principle of American constitutional law the courts may in any case coming before them, declare null and void, as contrary to the constitution, any act of the legislature which in their opinion violates a constitutional provision.

In the exercise of this power the courts have held, in the first place, that they may go back of an act which is general in its form and determine whether, notwithstanding its general form, it is actually special in its application. But, while they have clearly

recognized their right to take this action, they have been extremely conservative in declaring acts, which the legislature has passed, to be unconstitutional. They have thus, as a general thing, regarded it as within the power of the legislature, notwithstanding the presence of this constitutional provision, to classify cities in the acts which it has passed with regard to them. The courts have considered that classification, provided it is reasonable, is perfectly proper notwithstanding the fact that at the time the classification is made not more than one city is contained within a class. They have furthermore held that a classification based upon population is a reasonable classification, provided it operates in the future as well as in the present.

The natural result of the attitude which the courts have assumed towards these constitutional provisions is that even since their adoption the legislature has the right to pass an act which, though apparently general in form, is actually special in its application. It cannot, therefore, be said that constitutional provisions prohibiting special action have had as important an effect in preventing special legislation with regard to cities as they were expected by their framers to have.

In a number of instances also there have been inserted into the constitutions provisions which have absolutely forbidden the legislature to do certain specific things which affect the government of cities. For example, a number of the constitutions, as interpreted by the courts, forbid absolutely the appointment by the state government of city officers. Thus again, a number of the constitutions absolutely forbid the legislature of the states to grant street franchises without the consent of the municipal authorities having control of the streets concerned[1].

The most radical step, however, which has been taken by any of the state constitutions is that which was taken by the state of Missouri in its constitution of 1875. This constitution as amended provides that, within certain general lines which are stated in the constitution, cities of a certain size shall have the right to frame their own charters, and that the charters so framed may not be

---

[1] For an enumeration of the states whose constitutions contain these or similar provisions, see Goodnow, 'Municipal Home Rule', page 60.

[2] City of St. Louis v. Western Union Telegraph Co., 149 U. S. 465.

amended in any way by the legislature of the state. As the Supreme Court of the United States has said, the purpose of such a constitutional provision is to constitute the city in the state as an imperium in imperio[2]. The example set by the state of Missouri has been followed in a more or less modified form by the states of California, Minnesota, Washington, and Colorado and Oregon.

But, just as in the case of the constitutional provisions prohibiting special legislation with regard to city affairs, the courts in their interpretation of these constitutional provisions have done much to limit their effect as a means of securing to the cities the privilege of local government. They have thus held that the right granted by this provision to the various cities is a right which may be exercised merely with regard to those affairs which are considered to be purely local and municipal in character. According to the better rule police officers are regarded as state rather than as local officers, and may therefore, notwithstanding the existence of these constitutional provisions, be appointed by the state government and regulated by the state legislature. The same rule has been laid down as to school officers, election officers, and officers having to do with the licensing of the retail sale of liquor.

But whatever may have been the effect of the attitude which the courts have assumed with regard to these various constitutional provisions limiting the power of the legislature over the cities, we can hardly blame the courts for the attitude which they have taken. For so long as the only control possessed by the state government over local corporations is to be found in the power of the legislature to interfere in their affairs, the destruction of that control by the recognition on the part of the courts that these constitutional provisions have a wide and extensive effect would have placed local corporations in a position of independence incompatible with the existence of the state.

The adoption of these various constitutional provisions, to which reference has been made, has naturally had the effect of modifying to a considerable degree the character of the original American administrative system as outlined in the previous chapter. It has had the effect, for example, of introducing a considerable amount of legislative decentralization by securing to the local corporations, particularly the cities, the right of determining for themselves questions of local policy, which under the original system of legis-

lative centralization could be and often were determined by the state legislature.

But the American system of administration has been modified not only in that the powers of the legislature have been curtailed and the legislative centralization, to which reference has been made, has thereby been considerably diminished. Our system of government has also been centralized from the administrative point of view. This administrative centralization has been brought about because of the inefficient administration by the local corporations of matters of vital concern to the state as a whole. Thus, it is very commonly the case in the states of the American Union for a supervision of an administrative character to be exercised by state officers over educational, sanitary, charitable, and correctional administration by local corporations, and particularly by the cities. Further, in quite a large number of instances the attempt has been made by the state to take into its hands the administration of the preservation of the peace by providing for the appointment by the state government of police officers in cities. This the state governments have been able to do in many instances notwithstanding the provisions of the state constitutions assuring to cities the right to select their own officers, because of the view which the courts have taken that police officers are state rather than city officers.

In the case of this movement towards administrative centralization, the rule has been that what has been accomplished has been accomplished as a result of legislative action rather than of constitutional provision. The evils resulting from the system of administrative decentralization have not been, as in the case of those resulting from legislative interferance with municipal action, so marked as to occasion an interposition of the people through their sovereign power of constitution making. We cannot, therefore be so certain that the movement towards administrative centralization, which is still quite marked, is as permanent in character as is that towards legislative decentralization.

Chapter III.

The Political Party and the City.

From a very early time in the history of the American city the state and national political parties seem to have taken a very lively

niterest in city affairs. Dr. Durand, in his work on „The Finances of New York City", gives[1] a most interesting example of the extent in which in early times political parties interested themselves in city government. He says: „Party feeling was unusually strong during and after the War of 1812. One of the many flaming campaign circulars used in the purely local election has these words: —

„‚Republicans! Do you wish again to see this city in the hands of the tories — to be governed by traitors and cowards? Awake! . . . To the polls, then, every man of you — devote the whole of this last day to the preservation of your rights — to the salvation of your **country.**" ‘ "

The influence of the political parties on city elections, of which the quotation set forth above is an example, became more and more marked as the country grew older. But the parties were not content with endeavoring on election day to get control of the city government. Controlling as they did the legislatures of the states, which as has been pointed out had complete control over the organization and powers of the cities, the political parties did not scruple to use their powers in the legislature so to mould the city government as to make it subservient to their party interests an purposes. Dr. Fairlie cites an example of such behavior in the history of the state of Illinois and the city of Chicago. He says[2]:

„In 1861 the Republicans controlled the state government and the new board of police appointed by the governor was, in consequence, composed of Republicans. In 1863 the Democrats gained control of the state and passed an act reducing the term of police commissioners from six to three years by which action the board became evenly divided between the two parties while the Demorats hoped ultimately to gain complete control. But in 1865 the Republicans were again in power in the state, city, and county, and new acts were passed restoring the six year term to the police commissioners, providing that new commissioners should be elected by the voters of Cook County[3] — which was less likely to become democratic than the city — and placing the fire department under the control of the board of police."

---

[1] Page 40.

[2] „A municipal Program", page 22.

[3] The county in the state of Illinois in which the city of Chicago is situated.

The influence which the political parties have exercised over the affairs of American cities has been, to a degree at any rate, inevitable. American government is based on a system of checks and balances and independent governmental authorities. The system has afforded continual opportunities for conflict between these authorities, but it has provided no means of settling such conflicts. Means, however, had to be provided for settling these conflicts and these means have been found outside of the formal system of government. Originally politics could „be managed by conference and agreement among gentlemen and the conduct of politics had to defer io their class opinions. But the spread of democratic influences was rapid. The growth of city population developed an electorate which soon dispossessed itself of habits of deference to social superiors so that it had to be wrought upon by other influences. There were none so available as those connected with the use of patronage[3], and this use had to conform with the changing conditions of politics[4]." No field of patronage was more promising than that offered by the cities with their great number of offices, their numerous public undertakings, and their fat contracts. It was natural, therefore, that parties in the interest of party strength should strive by all means within their power to get control of city government.

The political party has, however, sought to get control of the cities also because, under the decentralized system of administration existing in the United States, it must in many cases have control of the cities in order to secure the application of the principles which it represents. Owing to this decentralized system of government, to which reference has so often been made, the state government has in the past had no effective control over the city even where the city was discharging functions of vital interest to the state. An effective means of control not being present in the governmental system, one had to be found outside of that system. The attempt was made to find it in the political party. Political parties, formed for the purpose of carrying through some program, are of necessity bound to interest themselves in municipal politics since the cities have almost free hand in enforcing state statutes. A party formed for the purpose of prohibiting the sale of of liquor,

---

[1] i. e. the exercise of the power of appointment to public office.

[2] Ford, The Rise and Growth of American Politics, page 71.

for example, has under the American system of government not performed its duty merely by placing upon the state book a law prohibiting the sale of liquor. It must, in order to secure the end for which it was formed, endeavor to obtain control of the authorities provided for the enforcement of the law, and these authorities are, in the urban communities, the city governments. The state parties, therefore, in busying themselves with city politics have been in many instances merely attempting to discharge functions which were theirs by right.

Finally, to quote Mr. Ford again[1], „the interdependence of political interests is such that local transactions cannot be separated from state or national concerns. If the party is hurt anywhere it feels it everywhere. Means of adjustment between local and general political interests have thus been secured which have gradually effected a hierarchy of political control with respective rights and privileges that are tenaciously insisted upon."

But it cannot be denied that the control of political parties over city governments in the United States, has been unnecessarily encouraged by the long continued and unlimited exercise of the control of the state legislature over cities. For the legislature has always been and must of necessity ever continue to be the body in the government which is most liable to be dominated by the political party.

It is surprising in view of the extent of party control over cities that the evils attending its exercise were for so long a time unperceived. It is only within a comparatively recent time that the urban populations of the United States have really become aware of the fact that their interests were being sacrificed by the state and national parties to the interests of the state and nation. One of the first public documents to call attention to these evils is the report which was drawn up by the commissioners appointed in 1876 in the state of New York to devise a plan for the government of the cities of that state. Here it is said, „it is then through the agency of the great political parties . . . that all municipal officers are and for a long time have been selected. It can scarcely be a matter of wonder then that the present condition of municipal affairs should present an aspect so desperate."

[1] Page 301.

It is of course true that a quarter of a century before the time this report was written an attempt was made in the constitutional provisions, to which reference was made in the last chapter, to limit the power of the legislatures over city affairs. Whether this was done with a consciousness that the evils of legislative interference with cities were due to the influence of political parties in those legislatures, it is of course difficult to say. But, whatever may have been the motives of those who secured the adoption of these constitutional provisions, it cannot be denied that the effect of these provisions has been to reduce the control of the political parties over city government.

But prior to 1876, it may be said that no serious attempt was made to limit the powers which the parties exercised directly over city government through the election of city officers. By the original city charters, provision was usually made for spring elections of city officers, — the election of state and national officers taking place in the autumn. In the larger cities, however, spring elections had later been in many instances abandoned and city officers were often elected at the same time as the officers of the state and national governments. It is said that the change from spring to autumn city elections was made because, as it was alleged, so few voters came to the polls on the occasion of the spring elections that the control of city affairs fell into the hands of what are known in the United States as „professional politicians". The change to spring from autumn elections did not however have the result of diminishing the influence of this class in the community.

The New York commission of 1876, to which allusion has been made, suggested in its report that state and city elections be separated. Nothing, however, was done about the matter in New York until 1894, when, by the constitution adopted in that year, it was provided that city elections should take place in the odd years, leaving the even years for the state and national elections. This plan was believed to have the advantage of securing a separation of elections without making elections necessary in any one year. It has been quite successful in its operation. Since its adoption it has been possible, as it never was before, for a man to leave his state party and give his vote at the city elections for the political organization which he believes most likely to regard city interests from the city point of view. In Massachusetts, the attempt has

been made in some of the cities, such as Boston, to separate the city elections from the state and national elections by providing that the city election shall take place one month after the state election. While this method does not seem to have been followed by the same success as has followed the adoption of the New York method, at the same time it has had a tendency to separate city issues from state and national issues.

Political parties in the United States have until comparatively recent times been regarded as purely voluntary associations, which had no standing at law and over which the courts could exercise no appreciable control. The result has been that the operations of the parties necessary for the nomination of candidates have been accompanied by both violence and fraud, and that it has been in many instances impossible for the members of the parties, even where a majority of them have been opposed to those in control of the party, to wrest that control from those in possession of the highest party offices. The parties themselves have felt that such a condition of affairs is a bad one, and have in some instances attempted to provide regulations which should secure the control of the party to the majority of its members. As a general thing, however, these regulations have not been effective because of the unwillingness of the courts to enforce them.

The attempt has therefore been made within the past twenty-five or thirty years to take away from the parties their purely voluntary character, to accord to them a legal standing within the general governmental system, and to recognize them as subject to governmental regulation and control. This change in the position of the parties has been brought about in two ways. In the first place, it is due to the adoption of what is known as the Australian ballot. Prior to about 1890 the ballots by means of which the voters cast their votes at elections were provided by the political parties. All that the state did in the matter was, in order to secure a secret vote, to provide by law that the ballots should be of uniform size, color, and shape, and should contain nothing on the outside by means of which they might be identified. It was found, however, that even the rather detailed provisions of law which were adopted did not secure the result desired, that is, a secret ballot. About 1890, therefore, it was provided in a number of the states of the American Union that the ballots should thereafter be printed by the

state and delivered to the voter, at the time of the election, by state officers.

The orignal English Ballot Act of 1872, which was the model on which most of the American ballot acts were based, made no provision whatever for the recognition of the political party. Outside of one or two states most of the American ballot laws, however, provide for a ballot on which the names of the candidates are arranged in a party column under a party designation of some sort. The fact that such recognition was given to the political party by the law made it necessary that some means should be supplied for determining in case of a contest which candidate represented the party. The courts of the various states have adopted different views as to their powers in this matter, some holding that where a conflict of this sort arises the ballot officers are to place the names of contesting candidates on the ballots as candidates of the party which they claim to represent, thus letting the people at the polls decide the matter. Other courts have either, as a result of special provision of statute or of their own ideas of what was droper, held that they will themselves attempt to determine which of the two contesting candidates is the regular nominee of the party which they both claim to represent. Other courts still, hold that they will attempt to make such a determination only in the absence of a determination upon the question by the highest party authorities; but that, in the event of such a determination by the highest party authorities, they will uphold such determination in rendering their decisions in ballot cases.

The second way in which the recognition of parties as parts of the American governmental system has been brought about is through the passage of statutes by the state legislatures regulating the operations necessary to the nomination of candidates. The methods which have been adopted to secure the desired result are of two kinds. In the first place, the attempt has been made to provide for what is known as a direct nomination by the members of the party. The practical effect of such a method has been to provide another election which decides not who shall hold the public offices, but who shall be voted for as the regular candidates of the political parties on the occasion of the second election at which it will be determined who shall hold such offices. This has been the method which has recently been adopted in the state of Minnesota.

The other method, which is not so radical in character, has consisted in the passage of statutes which, while permitting the parties to continue to nominate in accordance with their former methods, regulate these methods in the interest of fairness and subject the actions of the parties to the control of the courts. This has been the method adopted in the states of Massachusetts and New York.

While these various methods of regulating the parties have been adopted not in the particular interest of cities, they have had a great and probably will have a greater effect upon the control which the party has over city elections, inasmuch as they make it easier for the rank and file of the party to exercise a control over the party nominations. Further, as they often determine what shall be the conditions of party membership which entitles one to vote at the party election they often make it possible for the individual party voter to act independently of his state or national party in purely municipal elections.

Finally, the attempt has been very commonly made to secure an absolute division of city from state and national politics by the formation of a city party which busies itself only with city affairs. One of the most notable instances of such an attempt is to be found in the city of New York, where for the last six or eight years there has been in existence an organization known as the Citizens Union. This organization has nothing to do with state and national offices, but confines itself exclusively to city offices or to those state offices which have an important influence on city interests.

As a general thing, however, the organizations which have been formed within recent years for the betterment of city government have not attempted to secure a complete separation of city from state and national politics, but have contented themselves with undertaking to obtain from the local organizations of the regular state parties a recognition of the local interests of the city in their nominations for city offices[1]. A remarkable example of such a method of proceeding is to be found in the Chicago Municipal Voters' League[2].

[1] See Tolman, Municipal Reform Movements, where the principles and methods of a large number of organizations are described.

[2] A good description of the methods and purposes of this body will be found in an article entitled, „The Municipal Situation in Chicago", by Frank H. Scott, published in the Detroit Conference for Good City Government, page 140.

While it is true that city dwellers in the United States have become conscious of the harmful influence of state and national parties on city government and have attempted in various ways to diminish that influence, it cannot be said that as yet they have worked out anywhere a plan which is absolutely successful in securing the desired end. We are now in the United States, it may be said, in a period of experimentation, and cannot with any certainty indicate what will be the ultimate solution of the problems involved in the relation of political parties to cities.

Chapter IV.

The Organization of the City in the United States.

Attention has already been called to the fact that the position accorded to the city in the British Colonies of North America was very largely influenced by the position which was accorded to the cities of England by the law of the seventeenth and eighteenth centuries. The organization of the cities in these colonies was subject to the same influences. The principal authority for the transaction of city business in the English city of the eighteenth century was a council composed as a rule of the mayor, recorder, and aldermen. This council was formed either as a result of co-optation or by an election in which only a narrow body of voters participated. Where co-optation was adopted, whenever a vacancy occured in the membership of the council it was filled by a vote of the remaining members.

In the cities of the British Colonies in North America, as in the cities of England, the chief authority in the city government was a council. In New York the membership of this council was due to an election by a narrow body of voters. In Philadelphia the members of the council were chosen by co-optation.

The first change to be made in this form of government was due, it is believed, to an attempt to organize the city government upon what was believed in those days to be the only proper political principle. One of the characteristics of the American system of government was the adoption of the French principle of the separation of powers. The adoption of this principle necessitated an executive authority which was largely if not entirely independent of

the legislature. At first the influence of this principle did not make itself felt in the municipal organization, but in the first quarter of the nineteenth century, partly, it is believed, because of dissatisfaction with the council plan of government, and partly, because of the belief that no system of government not based on the principle of the separation of powers was theoretically a proper one, it was decided to accord to the mayor, formerly only a member and the presiding officer of the council, a position of independence resembling somewhat the position that was accorded in the national government to the president, and in the state government to the governor.

It was, therefore, decided in a number of American cities about the year 1820 to provide for the election of the mayor by the people of the city. This principle was first applied in the city of Boston. At the present time there are very few instances in the United States of mayors who do not owe their position to a popular election.

The mere election of the mayor by the people was not, however, regarded a according to him a sufficiently independent position. For after this principle was adopted the detailed administration of city government was very largely in the hands of committees of the council, one of which was provided for each of the important branches of city administration. Therefore and again, in imitation of the administrative organization adopted in the national government, it was decided to form in the city government, executive departments whose heads, like the mayor, should be independent in tenure of the city council. The first step in this direction may be said to have been taken by the New York charter of 1849.

At about the same time the political thought of the United States like the political thought of Europe was subject to the influences of a liberal movement. The form which this movement took in the United States was the demand that most of the important offices in the government should be filled by popular election. On account of the difficulty of amending the constitution of the United States this method of filling offices was practically impossible of adoption in the national government. In the states, however, where the constitutions were amended with comparative ease, most of the important offices both state and local became elective.

The result of the application of the elective principle to the subordinate city officers was the formation of what came ultimately

to be absolutely independent municipal authorities, each executing laws passed by the legislature, which entered into considerable detail with regard to purely municipal affairs.

The experience of the cities whose organization was based upon these principles was so unfortunate that changes were in many cases almost immediately made in the law. Thus, in the city of New York as early as 1853 amendments were made to the charter which resulted in giving to the mayor, subject to the approval of the council, the appointment of the heads of most of the city executive departments whose establishment has already been noted.

City government, however, continued still to be unsatisfactory. This unsatisfactory character was peculiarly marked in the case of the police administration. The conflicts between the various political parties for the control of the national and state governments, whose bitterness was increased by the importance of the great questions of slavery and secession, not at that time solved, resulted in the introduction of a somewhat new principle in the organization of city government in the United States. This principle consisted in the assumption by the state governments of the right to appoint the heads of some of the important municipal executive departments. The first step that was made in this direction was made by the state of New York in 1857. Provision was made by statute for the appointment by the governor of the state, of a police commission for a district of which the city of New York formed the most important part. Some thirty years prior to this action, the British Parliament had adopted a similar measure for the new police force of London which was then established. The legislature of New York subsequently provided similar state commissions for a number of the most important branches of municipal administration, and its action with regard to the police was copied in a number of the states. In these states the movement towards the centralization of the police administration was accelerated by the temperance movement which was so characteristic of those days. The temperance movement accelerated the tendency towards centralization because of the difficulty of enforcing the temperance laws through the local police, which was experienced in almost all of the states that endeavored by legislation to combat the evils of intemperance.

The result was that about the middle of the nineteenth century the normal type of government in the most important cities of the

United States was one in which most of the municipal powers were exercised by authorities — generally boards — in large degree independent of the control of any municipal authority. For where the charter of the city vested the power of appointing members of these boards in the mayor, it did not as a usual thing give him any arbitrary power of removal. Further, inasmuch as one of the reasons for establishing this board system, as it came to be called, was the desire to secure a reasonably permanent administration of city affairs, it was commonly provided that the terms of the members of the boards, which as a usual thing were longer than the mayor's term, should not all expire at the same time. The power of appointment which the mayor had under such conditions was practically only the power to fill the vacancies in the offices of the city which occurred during his term of office.

The board system of municipal government continued without any very great change until 1880. Complaints with regard to city government became frequent, and it was felt by many that the organization provided for by the board system afforded too many opportunities for conflict between the various city authorities, and an attempt was then made to provide a more concentrated system of administration.

The attempt to secure such a concentrated system resulted in a great increase of the power of the mayor. The first important charter to be framed upon this principle was the charter of Brooklyn granted in the year 1882. This gave to the mayor the power of appointing all the heads of the departments within twenty days after he entered upon his term of office, and provided also for the abandonment of the system of boards, which were to be replaced by single commisioners. Since that time the plan of appointment by the mayor of important city officers has been adopted in a number of the larger cities of the country; and by some of the charters a further power of absolute removal of almost all city officers has been conferred upon the mayor. As a result of these changes it may be said that the latest phase of city government in the United States is what may be called the mayor system of city government. This system finds perhaps its clearest expression in the charter given to the city of New York in the year 1901.

The changes in the original system of city government in the United States, which have been outlined, have not, however, been

adopted to the same degree thoughout the country. Indeed, it may be said that there is no prevailing type of municipal organization. On the contrary one can distinguish at the present time three somewhat distinct types of city organization.

In the first place, we find the council type. This resembles most nearly the original municipal organization in which almost all powers were centred in the council — the mayor in such a system, although elected by the people, being little more than the presiding officer of the council. The council type of city government is found very commonly in the smaller cities, and from a geographical point of view is more common perhaps in the West and South than in other parts of the country.

The second type is the board type. The characteristic of this type of government is the parceling out of the various powers of city government among a series of authorities which are independent, not only of any common city authority but also of each other. Although the tendency at the present time is away from this type of government, it has nevertheless been made in large measure the basis of one of the latest general municipal corporation acts which have been adopted, namely, the municipal code of Ohio.

In the third place, we have the mayor type of municipal government. This endeavors to concentrate authority in city affairs in a mayor who is elected by the people of the city. This form of city government is found most commonly in the larger cities of the Eastern States.

It is, however, rather uncommon to find a city which has all the characteristics of one of these types of city government and none of the characteristics of the other two. Thus, for example, the city of New York, which is for the most part an example of the mayor type of city government. has a number of important city officers — for instance, the controller, the chief financial officer — who, like the mayor, are elected by the people of the city. Thus, again, in a number of cities important city, particularly police, officers are appointed by the state government.

Finally, there is apparent a tendency, especially noticeable in the larger cities of the country, towards the development of a board which usually consists of the mayor and the more important city officers and which has important financial and legislative functions,

thus taking to itself those powers which have ordinarily been assigned to the council.

Before closing what is said as to municipal organization it should be noticed that the tendency of all legislation with regard to cities has been in the direction of greater and greater detail. Thus special charters and general municipal corporation acts regulate much more than formerly the detailed organization of the city government. This matter, under the original charters, was left in the hands of the city authorities to work out. The result of this legislation has been a great diminution of one of the most important powers of municipal authorities, namely, the power to determine their own organization within the limits laid down in the law. The main exception to this tendency is to be found in those states like Missouri, which have accorded to the cities by the state constitution the power to formulate their own charters. The greater detail in the legislation with regard to cities is also seen in the power which the legislature not infrequently exercises in the regulation of matters of a somewhit local character. Thus, for example, the state legislature has frequently passed detailed laws relative to sanitation and buildings instead of leaving these matters to the city legislative authority to regulate.

The result of this tendency towards detailed legislation as to cities has been to diminish the city's capacity for local action whith regard to matters which vitally affect the welfare of the communities over which they are supposed to have jurisdiction. The city of New York has been possibly as great a sufferer in this respect as any of the important cities. Until comparatively recent times there has been no provision in the constitution of the state which has limited the power of the legislature to pass special legislation with regard to city affairs. The people of New York have, however, become so accustomed to having their affairs regulated at the state capital that it seems perfectly normal and proper that the determination of important municipal undertakings should be made by the state rather than by the city government. Thus, for example, the policy of municipalizing the water-front of the city was determined upon by the state legislature and the pursuit of this policy was for a long time carried on under the direction of the state legislature. Thus again, the rapid transit underground railroad, which

has just been completed, was built by a state commission whose original members were appointed by the state government.

At the same time it must be said that even in the case of the city of New York public opinion of very recent years has somewhat changed, and the tendency as exhibited in both the charters of 1897 and 1901 has been more and more to relegate to the city the power of determining what it shall do in the furtherance of its own ideas concerning its welfare.

Chapter V.

The Functions of Cities in the United States.

From what has been said with regard to the position and powers of cities, and the organization with which they have been provided in order that they may discharge the powers which have been granted to them, the impression will undoubtedly have been made, that it is difficult in the United States for cities of their own motion to enter upon a very wide field of municipal activity. This impression is probably a correct one. For many questions of policy which in other systems of government would be determined by local municipal action, must in the United States be determined by the organs of the state rather than by those of the city government. Furthermore, the rather unconcentrated municipal organization which has grown up in many instances in the United States oftentimes makes it difficult for municipal authorities to determine upon a line of action which they are permitted by the existing law to take.

To these difficulties in the way of municipal action is to be added a a third, to which reference has not as yet been made. During the last thirty years there has been evident a tendency to accord to the people of cities a direct participation in the work of city government, through the determination by popular vote as to the expediency of particular municipal action. Sometimes this right is given to the people by specific constitutional provision. Thus, for example, the state constitutions often provide that no debt shall be incurred, or incurred except for specific purposes by cities, unless the proposition to incur it has been submitted to the people of the city and received their approval at a popular election. In other cases, the direct participation of the people in the work of municipal government is

a result of the submission to them by the state legislature of specific propositions. Thus, for example, the building of the underground railroad in the city of New York was not undertaken until the matter had been — in accordance with a specific law on the subject — submitted to a popular vote. Inasmuch as this referendum, it we may so call it, is most commonly provided for the assumption of debts by the city, and inasmuch as the discharge of many important municipal functions is dependent upon the exercise of the borrowing power, the grant of such powers of referendum to the people of the city adds seriously to the difficulties, to which allusion has been made, that are in the way of the enlargement of the sphere of municipal activity.

Nevertheless, it is the case, in spite of all these difficulties, that the sphere of activity of American municipalities is a broad one. As Mr. Zueblin has said[1]: „If we consider the experience of the chief cities of to-day, we can choose from their successful municipal undertakings examples which would enable us to construct a composite city, and, while unsatisfactory as an ultimate goal, it would furnish a convenient working ideal for the contemporary city. If we were even to exclude the richer municipal experience of European cities, we could still construct a high ideal by observing the chief accomplishments of American cities."

This wide sphere of activity into which the cities of the United States are permitted to enter is due, as one would suppose, as much to the action of the legislatures of the various states as to the action of distinctly municipal authorities. For example, from practically 1873 until 1897 the local policy of the city of New York was determined almost entirely by the legislature of the state of New York. Notwithstanding this denial to the city of important rights of local self-government, during that period great progress was made in the extension of the field of municipal activity. Provision was made for the municipalizing of the water-front of the city which, prior to 1870, had practically been in the control of private persons. A new sytem of intra-urban transportation was developed, based upon the elevated railroads and electric surface cars, and reaching its culmination in the underground railroad, to which reference has been made. The pavements of the city were vastly improved —

[1] American Municipal Progress, page 14.

cobble stones and stone pavements generally giving place to asphalt. The park and school systems were enlarged and a new and much more effective system of cleaning the streets was introduced. The examples of the extension of municipal functions and inprovements in municipal conditions, which have been adduced, do not it must be added, by any means exhaust the list of municipal achievements which might be presented.

The functions of American cities, embraced within the sphere of activity open to them, may be classified somewhat as follows: In the first place are to be mentioned the distinctly governmental or sovereign functions. These are sometimes spoken of as police functions and embrace the preservation of the peace and the care of the public health and safety. According to the law of the United States these functions when discharged by the cities are discharged by them as a result, not of any inherent right on their part to discharge them, but because the necessary powers have been granted to the cities by the state. The state government is, therefore, even under the recent constitutional limitations upon state power, at liberty to resume the exercise of these powers itself, and thereby deprive the city of the right to take any action in these directions. As a general thing, however, the care of the preservation of the peace is left by the law of the United States in practically the uncontrolled management of the cities. There are of course instances where this matter has been taken by the state government into its own hands. Most notable instances of such action are to be found in Boston and St. Louis, where the legislature of the state has provided for a state appointed police authority. A state, in which the state appointment of the police authorities in the cities is the rule, is Indiana.

Whatever may be the rule with regard to the appointment of municipal police authorities, the organization and the powers of the various police forces are in practically all instances about the same. The organization of city police forces in the United States, as in most other countries, is modeled on the system introduced into London by Sir Robert Peel in 1829.

„In very small cities the only division of labor is that between the heads of the force and the small body of privates or patrolmen; but when the force is somewhat larger, it is usually organized after the model of a military company. In the first rank above the patrolmen are certain officers, called in America roundsmen or

sergeants, who make periodic tours of the city to make sure that the patrolmen are at their posts. Above these is a lieutenant or sergeant, stationed at headquarters, over whom is the captain or chief. For the larger cities this organization becomes a unit in a more complex system. The city is divided into a number of police districts, or precincts, each of which has a station and a detachment of men organized in a way similar to that just described, while above the various precinct captains is the chief of police for the entire city. In the great cities the precincts are organized in groups, each group having at its head an officer intermediate between the chief and the captains[1]."

The duties of the police in the United States are primarily to preserve order, and to arrest persons who are accused of some criminal act. The police officers further „regulate street traffic, so as to prevent blockades and permit foot passengers to cross the streets in safety; they keep in order, and within proper limits, the crowds which gather at fires and processions, and on other occasions; they perform a sort of ambulance work in cases of street accidents, illness and drunkenness; they pick up and restore lost and runaway children; and they attempt to keep disorderly women from soliciting on the streets[2]."

Different from the police forces of continental Europe, the American police forces exercise practically no house to house supervision over the inhabitants of the city and over those temporarily sojourning therein; though of recent years the attempt has been made by the police to exercise a certain supervision over the criminal classes. Inasmuch, however, as the care of the police forces so largely rests on the municipalities, the state governments exercising no powers with regard to them, there is no official attempt made to centralize the information with regard to the criminals thoughout the country. A bureau of identification of criminals, maintained by voluntary contributions from the principal cities, is however now in existence in Washington.

Sometimes the licensing of occupations, which are regarded as dangerous to the public safety or the welfare of the community, is given to the police authority, although in other cases the licensing

---

[1] Fairlie, Municipal Administration, page 136.
[2] Ibid, page 145.

authorities are separate therefrom. In all cases, however, the police forces have to enforce the laws which have been passed in the interest of the public safety or public morality. „Usually the police do not attempt to enforce the law rigidly, but establish extra-legal restrictions; and in some western cities in the United States there is a well-defined system of montly fines, which, in practice, operates as a licensing system. In particular cases it is freely charged that the police are corrupt and, for a due consideration, allow an almost unrestrained violation of the law[1]." What is said here is said particularly with regard to the law prohibiting traffic on Sunday, but it is probably applicable to most of the laws passed in the interest of morality whose enforcement is entrusted to the police.

Closely connected with the subject of the preservation of public order are the minor judicial functions which are discharged within the limits of the city. In the United States, different from some Eurepean countries, the police judges are not a part of the police force but form an official body absolutely separate therefrom. As a general thing, notwithstanding the general transfer of judical functions from the city to the state, these police judicial officers may be regarded as municipal officers. They are sometimes elected by the people of the city. They are sometimes appointed by some municipal authority, usually the mayor or the council; while in rare instances — particularly throughout the New England States — they are appointed by some state authority, either the state legislature or the state governor. There can be little doubt that state apointment has been more successful in bringing about a responsible and efficient administration of police justice than popular election. There can also be little doubt that popular election has in some instances produced minor judicial officers of such character and attainments as to constitute a reproach to the cities in which they were to be found.

Besides the preservation of the peace, the police power includes the power to protect the public safety and public health. The most important functions which are discharged by the cities in the United States in the interest of the public safety are those which are undertaken in order to provide against the breaking out of fires and to secure their extinguishment. As a general thing, there is formed for the discharge of these functions either a separate department

[1] Ibid, p. 147.

known as the fire department, or a bureau in the office of the officer, called the director of public safety, who has charge both of the police force and the fire department. Generally, where the fire department is separated from the police forces, it is in charge of an authority appointed in some way by the people of the city. It is very rarely the case that the state government attempts to appoint the head of the fire department. This, however, sometimes is the case where the fire department is united with the police department.

The following quotation from Dr. Fairlie's work on Municipal Administration gives a good idea of the conditions of the fire departments in the cities of the United States:

„The greatest development of municipal fire brigades is found in the United States. In organization, in apparatus, in efficiency, and also in expense, the American fire departments are far beyond those of any other country. The widest variations in organization and equipment necessarily exist. For cities with less than 8000 population volunteer companies are almost universal. In cities with a population between 8000 and 30000, the prevalent system is a small body of men employed constantly, with a large number of call-men[1]; but there are still cities of this size with volunteer companies only, and there are also a number (84) whose entire force are regular fulltime men. In cities with over 30000 population, volunteer companies are only occasionaly (in 10 cases out of 129) found to be an important element. In the states west of the Alleghenies, most cities with more than 30000 inhabitants have the entire fire brigade composed of regular firemen; but in the eastern cities, having a population less than 100000, call-men as a general rule form an important part of the forces. Only 7 of 129 cities with over 30000 population have no steam fire-engines; and in all these cities the water-works are operated on the Holly system, whereby the pumps of the water-works furnish sufficient pressure for the use of firemen[2]."

While the fire department, in addition to its duties of extinguishing fires, often has a general supervision of all buildings from the point of view of their liability to catch on fire and a particular supervision

[1] That is men who though engaged in other occupations will respond to an alarm of fire.

[2] Page 154.

over certain buildings, like theatres, where fires are particularly dangerous, the general building police is often vested in a separate department or bureau known as the building department. The head of this department, as a general thing, is appointed by some other municipal authority and has charge of the enforcement of the numerous regulations passed in the interest of public safety, by either the state legislature or by the legislative department of the particular city. It is ordinarily provided in the building regulations that no buildings shall be constructed whose plans have not been submitted to and approved by the building department.

Finally, the cities of the United States discharge very commonly extensive functions in the interest of the public health. The care of the public health, like the care of the preservation of the peace, is, according to the theory of the American law, a function of the state government whose exercise is, however, commonly delegated to locally selected municipal authorities. These authorities are often, on this account, subjected in the more progressive states to the control of a state board of health. Their duties sometimes include the adoption of regulations which are intended to protect the public health, although in many instances such regulations are passed by the legislative department of the city government. But whether they have a legislative power or not, they are to enforce the sanitary laws of the state and the local health ordinances by whatever authority they may be passed. Under the American law, the municipal health authorities have very wide powers. In the case of the existence of a nuisance — and a nuisance is a condition of things which the courts have held to be prejudicial to the public health or a condition of things which exists in violation of the law of the state or of a local ordinance — they have the right summarily to abate it, that is, they have the right, without going to any court or other authority, to remove the conditions which constitute the nuisance, the expense of their action often being paid by those maintaining the nuisance. Furthermore, they have the right in the case of contagious disease to quarantine and isolate those infected with such disease, and in some instances the courts have recognized that they may remove a person infected with such disease, whose presence is regarded as dangerous to the community, to a contagious diseases hospital. While compulsory vaccination has not commonly been adopted throughout the United States, and while it has been held by the

courts that unless the state law provides directly for such vaccination, it may not be insisted upon by health officers; at the same time in many instances by the exercise of their powers of moral persuasion they are successful in securing the vaccination of large numbers of people. In the case of the city of New York, the board of health has included in its functions the manufacture of vaccine virus and antitoxins, which it places upon the market for sale. It may be added in this connection that these products have such a reputation, that many people prefer to make use of them to making use of the products manufactured by private individuals. Finally, the officers of the city health departments have very large powers in the inspection of food products. In almost all the larger cities, their power to inspect milk is held to include the power to refuse the right sell milk within the city limits to milk dealers, who have not permitted the department to inspect their herds of cattle even though these animals are to be found outside of the city.

The second class of functions discharged by American cities may be included within the general term of the disposal of waste. Many of the functions whose discharge is involved in the disposal of waste have a close connection with the preservation of the public health. Therefore in the smaller cities, whose administration has, on account of their size, not attained a great complexity, some of these functions are often regarded as among the functions of the health department. But in the case of the larger cities these matters are frequently put into the hands of separate departments of the city government. The functions connected with the disposal of waste may be grouped under the heads of sewerage, street cleaning and garbage disposal.

The extent of the functions discharged by any city with regard to sewerage must of necessity depend largely upon the geographical situation of the city. Thus, in the city of New York, we find the sewerage problem a comparatively simple one, because the city is situated upon either the shore of the ocean or the banks of tidal rivers. All that the city needs to do under these conditions is to construct conduits by means of which sewage is conveyed to the rivers where it is swept out into the ocean by the outgoing tide. The rise and fall of the tide about the city of New York make the problem of cleansing the sewers also a simple one. For the tide rises sufficiently to flush a large portion of the sewer system. In

the case of inland cities, however, such for example as Chicago, the sewerage problem has been one difficult of solution. Quite recently it has been solved in Chicago by the building of an enormous drainage canal which is kept clean by the inrush of the waters of Lake Michigan. The sewage collected in the city of Chicago is carried out through this canal finally into the Mississippi River, where it is believed it does no harm because of the ample opportunities afforded en route for its oxidization. In other cases, however, it becomes necessary for cities to provide more complicated means of sewage disposal. There are a few cities in the United States, for example, which have sewage farms.

While in the matter of sewerage it is rarely the case that any reliance is placed upon private initiative in the United States, when we come to the consideration of the methods of disposing of other kinds of city waste, we find it quite frequently the case that the city acts not by means of direct administration, but by means of the exercise of its contractual powers. Thus, particularly in the case of the smaller cities of the country, the streets are swept by some private corporation or individual with whom a contract for sweeping is made. What is true of street sweeping is also true of the collection of garbage. In the larger cities, however, a special executive department of the city government is often provided for the sweeping of the streets and the collection of garbage and ashes. Probably the most highly developed department of this kind is to be found in the city of New York, where there is a street sweeping force organized somewhat after the manner of the police force. Under the administration of Colonel Waring — to whose ability and energy the high degree of perfection to be found in the department is largely due — and that of the succeeding incumbents, serious attempts have been made to make the disposal of the waste a source of profit to the city. This policy has been carried out by insisting upon separating ashes and street sweepings from garbage. After such separation the garbage is taken to a rendering plant in the outskirts of the city and is there changed into salable products. From the ashes and street sweepings the department has, under the direction of its head been able to reclaim and fill up over sixty acres of land on the water-front of the city, which are estimated to be worth at least $ 10000 per acre. From the combustible matter collected the attempt has quite recently been

made to generate electrical power which is used to light certain of the public buildings. Further development along this line may be expected.

The third class of functions discharged by the cities of the United States may be grouped under the head of transportation and communication. The functions of this character, which the cities discharge, consist in the establishment and maintenance of streets and in either the maintenance or the regulation of undertakings for the direct transportation of passengers and goods from one part of the city to another.

The legal conception of a city street is a modification of the conception of a highway. A highway, according to the law, consists of a right vested in the public of passing over land the ownership of which is in the owners of the property abutting upon that land over which the right of passage has been secured. The city street, while consisting of the same right of passage vested in the public, also embraces what are known as urban servitudes. These urban servitudes consist of the right to place street railway tracks upon the street and water, gas, and other conduits below the surface of the street. But while the city street thus differs from the rural highway in the extent of the uses to which it may be put, the city street, like the rural highway, is regarded as in the ownership of the people of the state rather than in the people of the city. The whole power of regulating city streets, therefore, is, in the absence of some provision in the state constitution vesting the cities with the power, in the hands of the state legislature.

This legal conception of the city street has had far-reaching consequences upon the functions discharged by the cities relative to the subject of urban transportation. For, because of it, it has been impossible for the cities in this country to regulate urban transportation unless the state legislature has seen fit to delegate to them the necessary powers. The result, was, in the early history of the country, that private corporations were able to use the influence which they could exercise over the state legislatures to have granted to them in perpetuity the right to lay tracks upon the surface of the streets, and gas, water, and other conduits under the surface of the streets, and, in some instances, without giving any compensation whatever to the cities. Furthermore, owing to their inability in the absence of legislative provision to make any

disposition of the streets as well as to the limited character of their powers, to which allusion has been made, the cities were absolutely unable to make urban transportation a matter of direct municipal administration.

The only exception to this statement which may be made is to be found in the establishment and maintenance of the streets themselves. Streets have been, as a rule constructed and maintained by the regular municipal authorities. In their management of city streets, as well as in their management of public works generally, the cities in the United States have, as a rule, discharged their functions through the making of contracts with private individuals and corporations. It is very seldom the case in the United States that, apart from the current repairs of public buildings and public works, the cities have adopted a policy of direct administration. Most of the public works and buildings have been constructed by contractors, to whom contracts have been let by the city authorities, in accordance with pretty rigid and detailed provisions of law regarding the publication of specifications and the award of the contracts made to the lowest bidders.

In the case of what are known in the United States as street franchises the cities have, in most cases, pursued a similar policy. That is, where they have been permitted by the legislature to act, they have granted to private corporations the right to make use of either the surface or the sub-surface of the streets for the laying of tracks or other conduits necessary to the exercise of the powers granted. Within the last thirty years the tendency, certainly in the case of street railways, has been to recognize a certain right of property in the streets as belonging to the cities. The result has been the adoption of constitutional provisions which have prevented the state legislatures from granting a right to lay tracks upon the streets without obtaining the consent of the city having care of such streets. It has also usually been held by the courts that, in granting this consent, the city has the right to impose conditions, and that among these conditions may be the obligation imposed upon the company, obtaining the franchise, to pay over to the city a certain percentage of its receipts. Therefore at the present time cities are, in many instances, obtaining considerable revenue from the corporations to which the right of making use of the streets

has thus been granted, although it is rare for them to operate all these undertakings directly.

The only marked exception to the statement which has been made, as to the policy of the cities towards this matter of street franchises, is to be found in the case of water franchises. In 1896 in the United States, 1690 out of a total of 3196 water works were owned and operated by municipal corporations. The proportion of public water works has further been almost steadily increasing. Thus, of the 3196 water works in the United States, 205 which were once in private hands have been taken over by the local corporations, while only 20 which were once in the hands of the local corporations have been given over to private companies [1].

There are at the present time a number of instances of municipal electric light works. In 1898 out of a total of 3046 electric light works, 468 were municipal and 2578 were private. But municipal gas works are almost unknown [2].

Finally, it is to be noticed that whatever has been the policy in the past, there is a marked tendency at the present time towards the extension of the policy of municipal activity in these directions. The most notable instance of the prevailing public opinion at the present time is to be seen in the recent vote of the city of Chicago to municipalize the street railways. This incident in the history of Chicago is not only remarkable as indicating the trend of public opinion in the United States but is also a good instance of the difficulties which the cities of the country meet in their attempts to extend the sphere of municipal activity. Notwithstanding the enormous vote in Chicago in favor of the municipalization of street railways, the city seems to be far from the desired end. This is in large part due to the meagreness of the city's financial resources. Like most cities in the United States, the capacity of the city of Chicago to incur indebtedness is limited by the constitution of the state. The limit in the case of cities in the state of Illinois is five per cent of the assessed value of property for the purpose of taxation. The tax upon which such assessment is based is a tax upon the principal invested in the property and not upon its income.

---

[1] Bemis, Municipal Monopolies, pages 24—26.

[2] Fairlie, Municipal Administration, p. 286, citing Report of Commissioner of Labor 1899.

But, owing to condition[illegible]
this principal as assesse[illegible]
cent of the actual [illegible]
legal ability of the [illegible]
limited, and that [illegible]
power to incur dem[illegible]
adopted, it will be [illegible]
ever to enter upon [illegible]

Another instance [illegible]
of urban transporta[illegible]
railway recently [illegible]
special legislation [illegible]
the city was [illegible]
respects is rather [illegible]
of this contract [illegible]
railway by the [illegible]
act that the city [illegible]
to the person [illegible]
smallest sum and [illegible]
tract to pay over [illegible]
per annum of the [illegible]
ding of the road [illegible]
privilege of [illegible]
The purpose [illegible]
was to secure [illegible]
the complete[illegible]
interest, [illegible]
during the [illegible]
franchise.

The [illegible] [illegible]m
States ma[illegible] [illegible] but
physical [illegible] [illegible]y and
cular [illegible] [illegible]tenance
purpose [illegible] [illegible] example
the [illegible] [illegible]and what

In [illegible]
does [illegible] [illegible]e United
the [illegible] [illegible] instances
larger [illegible] [illegible]ew York,

separation of Church and State which has been characteristic of American life, it became necessary for the state government to take up the matter in either its central or its local organization. As a general thing, the matter was not taken up seriously by the state in its central organization, but was left either to the county or the town. Where the method of county management of the poor has been adopted, the cities have little if anything to do in the matter unless the city has grown so large as to have assumed the functions of a county. Where, on the other hand, the town is made the important unit of local administration and is given among other things the charge of the poor, the city, as the heir of the town in which it grew up, has very generally the charge of the poor. This is very commonly the case in the cities throughout the northeastern states of the United States.

Whatever may be the determination in this respect, the cities have, in addition to the care of the poor, often developed, sometimes in close connection with the charities department, a hospital system which has charge of cases of temporary sickness. Where the city has no such hospital system, it often grants pecuniary aid to private hospitals which care for the sick and poor. In connection with both the private and the public hospitals there is often an ambulance service which is made use of in case of accidents. In some instances as, for example, in the city of New York, the general policy of the city, as fixed perhaps by the general policy of the state, has been to deny charitable relief to all able-bodied paupers, and to confine its acts of charity to those who are permanently disabled, either from sickness or from old age, and who have a poor-law settlement in the city. It is often the case that those poor persons who have no local settlement are suported by the state or county which also has charge of certain specific classes of poor persons such as the insane poor. Where the city confines its charitable relief to the sick and disabled poor, the able-bodied poor are treated as among the criminal or semi-criminal classes, and are attended to by the organization provided for the administration of correction. As a general thing the administration of correction in the United States is not a city affair. It is, generally speaking under the control of the city only where the city has assumed the discharge of administrative functions which normally belong to the county. And in these cases the correctional activity of the city only extends to minor offences —

the more serious offences having been taken by the state into its own administration.

Where the cities are discharging functions of a charitable or correctional character, they are frequently, contrary to the general principles of administrative decentralization which are so commonly applied in the United States, subject to an administrative control exercised by some state board, usually called the state board of charities. The central administrative control exercised over these branches of municipal activity is particularly marked in the state of New York.

Another important function of city administration which requires treatment here is to be found in the schools. Whatever may be the extent of municipal activity in other directions, it is universally the case that the school administration is from almost all points of view one of the most important branches of work which the city in the United States is called upon to perform. The extent of educational work which cities do varies naturally a good deal. Very generally throughout the western states there is a public educational system, based upon the primary schools which are to be found in both the urban and rural districts, and finding its apex in a state university maintained by state funds and controlled by the state government. Where this is the case, the burden of educating the youth of the state in all but the superior branches is imposed by law upon the city or assumed by it as the result of its own initiative. In these instances, the education given by the cities consists of what is known as primary, grammar school, and high school education, and is so arranged that those who pass through the high school are supposedly prepared to enter the state university. In other states, particularly throughout the south, the cities do not in all cases pretend to give to the youth such education as will enable them without further preparation to enter the college or university, but confine their educational efforts to the maintenance of primary and grammar schools. Finally, there are a few instances of the maintenance by cities of institutions of superior instruction. Thus, for example the city of New York maintains a college for young men and what is known as a normal college for young women.

In addition to maintaining schools, many cities of the United States maintain public circulating libraries and in some instances museums. This is particularly the case in the City of New York,

where there are a large public library, museums of art and natural history, a botanical garden, and a zoological park, maintained in large part from city funds. New York is, however, a marked exception to the conditions usually existing in the urban communities of the country.

The state governments generally throughout the United States have regarded the education of the youth as a function which of right belongs to the central government of the state, and which therefore, if delegated to cities and other local corporations, should remain subject to state control. The result is that a control of an administrative character similar to that exercised over municipal charitable and correctional authorities is exercised by a state superintendent of common schools or a state board of education over municipal school authorities. Indeed, the control which the state exercises over this branch of municipal administration is much more extensive and highly developed than that exercised by it over any other branch of city activity.

Before closing what is said with regard to the functions of United States cities, mention should be made of the policy which they have adopted with regard to public parks and playgrounds, cemeteries, docks, and markets.

As a general thing the American city of any size has a park, or parks, under its administration. Thus, all but two of the cities having over 100 000 inhabitants have a reasonably complete park system; while most of the cities of over 40 000 inhabitants either have parks or have shown their indication of an intention to establish parks by acquiring land for the purpose. The first city in the United States to take up the establishment and maintenance, as a part of its municipal functions, of a system of parks was the city of New York, which about the middle of the nineteenth century made provision for the park known as Central Park. Since that time the city of New York has acquired large park areas aggregating in all about 7000 acres. With the exception of such parks as Central Park in the borough of Manhattan and Prospect Park in the borough of Brooklyn and the smaller parks and play grounds in the more densely populated portions of the city, the parks in the city of New York are to be found in the outskirts of the municipal district. New York is not only the city which has the most exten-

sive park system, but it is also the city which has devoted the most attention to the establishment of small parks or playgrounds in the most thickly populated districts. In close connection with this latter class of parks are what are known as recreation-piers, which the city has been able to establish upon the water-front which it owns.

As a general thing the parks in the cities in the United States are under the jurisdiction of a distinct municipal executive department, the head of which is appointed by the mayor of the city or elected by the people thereof. In some instances, however, as, for example, in Chicago, the parks are under the control of a state rather than a municipal authority. Finally, in many of the American cities there are parks maintained in some instances by street car lines which serve the purpose for which public parks are established.

The activity of the cities of the United States in the matter of docks is not a large one. The city of New York is almost the only city which has an extensive system of municipal docks under the control of a municipal authority. In a number of cities, however, the matter of dock and harbor facilities is regarded as a function of state rather than city government, and the public docks which have been provided are under the control of a state board. Such is the case in San Francisco and Boston.

Few cities of the United States have important functions to discharge with regard to markets or cemeteries. The latter are, as a rule, under the control of private corporations with which the city enters into arrangements for the burial of the poor. The market system of American cities is also an unimportant one. There are, however, a few of the cities which have either public market places or market buildings. The most important market buildings are those belonging to the city of New York, which receives a gross revenue from its markets of about $ 450 000 per annum. It is said that no city in the United States has a municipal abattoir.

Other functions of municipal government, such as insurance, loan offices, and public baths — most of which are often within the jurisdiction of European cities — receive no attention whatever from the cities of the United States. The only important exception to this statement that is to be made is in the case of public baths. A few cities in the United States — notable among which is the city of New York — have provided such institutions.

courts that unless the state law provides directly for such vaccination, it may not be insisted upon by health officers; at the same time in many instances by the exercise of their powers of moral persuasion they are successful in securing the vaccination of large numbers of people. In the case of the city of New York, the board of health has included in its functions the manufacture of vaccine virus and antitoxins, which it places upon the market for sale. It may be added in this connection that these products have such a reputation, that many people prefer to make use of them to making use of the products manufactured by private individuals. Finally, the officers of the city health departments have very large powers in the inspection of food products. In almost all the larger cities, their power to inspect milk is held to include the power to refuse the right sell milk within the city limits to milk dealers, who have not permitted the department to inspect their herds of cattle even though these animals are to be found outside of the city.

The second class of functions discharged by American cities may be included within the general term of the disposal of waste. Many of the functions whose discharge is involved in the disposal of waste have a close connection with the preservation of the public health. Therefore in the smaller cities, whose administration has, on account of their size, not attained a great complexity, some of these functions are often regarded as among the functions of the health department. But in the case of the larger cities these matters are frequently put into the hands of separate departments of the city government. The functions connected with the disposal of waste may be grouped under the heads of sewerage, street cleaning and garbage disposal.

The extent of the functions discharged by any city with regard to sewerage must of necessity depend largely upon the geographical situation of the city. Thus, in the city of New York, we find the sewerage problem a comparatively simple one, because the city is situated upon either the shore of the ocean or the banks of tidal rivers. All that the city needs to do under these conditions is to construct conduits by means of which sewage is conveyed to the rivers where it is swept out into the ocean by the outgoing tide. The rise and fall of the tide about the city of New York make the problem of cleansing the sewers also a simple one. For the tide rises sufficiently to flush a large portion of the sewer system. In

the case of inland cities, however, such for example as Chicago, the sewerage problem has been one difficult of solution. Quite recently it has been solved in Chicago by the building of an enormous drainage canal which is kept clean by the inrush of the waters of Lake Michigan. The sewage collected in the city of Chicago is carried out through this canal finally into the Mississippi River, where it is believed it does no harm because of the ample opportunities afforded en route for its oxidization. In other cases, however, it becomes necessary for cities to provide more complicated means of sewage disposal. There are a few cities in the United States, for example, which have sewage farms.

While in the matter of sewerage it is rarely the case that any reliance is placed upon private initiative in the United States, when we come to the consideration of the methods of disposing of other kinds of city waste, we find it quite frequently the case that the city acts not by means of direct administration, but by means of the exercise of its contractual powers. Thus, particularly in the case of the smaller cities of the country, the streets are swept by some private corporation or individual with whom a contract for sweeping is made. What is true of street sweeping is also true of the collection of garbage. In the larger cities, however, a special executive department of the city government is often provided for the sweeping of the streets and the collection of garbage and ashes. Probably the most highly developed department of this kind is to be found in the city of New York, where there is a street sweeping force organized somewhat after the manner of the police force. Under the administration of Colonel Waring — to whose ability and energy the high degree of perfection to be found in the department is largely due — and that of the succeeding incumbents, serious attempts have been made to make the disposal of the waste a source of profit to the city. This policy has been carried out by insisting upon separating ashes and street sweepings from garbage. After such separation the garbage is taken to a rendering plant in the outskirts of the city and is there changed into salable products. From the ashes and street sweepings the department has, under the direction of its head been able to reclaim and fill up over sixty acres of land on the water-front of the city, which are estimated to be worth at least $ 10000 per acre. From the combustible matter collected the attempt has quite recently been

made to generate electrical power which is used to light certain of the public buildings. Further development along this line may be expected.

The third class of functions discharged by the cities of the United States may be grouped under the head of transportation and communication. The functions of this character, which the cities discharge, consist in the establishment and maintenance of streets, and in either the maintenance or the regulation of undertakings for the direct transportation of passengers and goods from one part of the city to another.

The legal conception of a city street is a modification of the conception of a highway. A highway, according to the law, consists of a right vested in the public of passing over land the ownership of which is in the owners of the property abutting upon that land over which the right of passage has been secured. The city street, while consisting of the same right of passage vested in the public, also embraces what are known as urban servitudes. These urban servitudes consist of the right to place street railway tracks upon the street and water, gas, and other conduits below the surface of the street. But while the city street thus differs from the rural highway in the extent of the uses to which it may be put, the city street, like the rural highway, is regarded as in the ownership of the people of the state rather than in the people of the city. The whole power of regulating city streets, therefore, is, in the absence of some provision in the state constitution vesting the cities with the power, in the hands of the state legislature.

This legal conception of the city street has had far-reaching consequences upon the functions discharged by the cities relative to the subject of urban transportation. For, because of it, it has been impossible for the cities in this country to regulate urban transportation unless the state legislature has seen fit to delegate to them the necessary powers. The result, was, in the early history of the country, that private corporations were able to use the influence which they could exercise over the state legislatures to have granted to them in perpetuity the right to lay tracks upon the surface of the streets, and gas, water, and other conduits under the surface of the streets, and, in some instances, without giving any compensation whatever to the cities. Furthermore, owing to their inability in the absence of legislative provision to make any

disposition of the streets as well as to the limited character of their powers, to which allusion has been made, the cities were absolutely unable to make urban transportation a matter of direct municipal administration.

The only exception to this statement which may be made is to be found in the etablishment and maintenance of the streets themselves. Streets have been, as a rule constructed and maintained by the regular municipal authorities. In their management of city streets, as well as in their management of public works generally, the cities in the United States have, as a rule, discharged their functions through the making of contracts with private individuals and corporations. It is very seldom the case in the United States that, apart from the current repairs of public buildings and public works, the cities have adopted a policy of direct administration. Most of the public works and buildings have been constructed by contractors, to whom contracts have been let by the city authorities, in accordance with pretty rigid and detailed provisions of law regarding the publication of specifications and the award of the contracts made to the lowest bidders.

In the case of what are known in the United States as street franchises the cities have, in most cases, pursued a similar policy. That is, where they have been permitted by the legislature to act, they have granted to private corporations the right to make use of either the surface or the sub-surface of the streets for the laying of tracks or other conduits necessary to the exercise of the powers granted. Within the last thirty years the tendency, certainly in the case of street railways, has been to recognize a certain right of property in the streets as belonging to the cities. The result has been the adoption of constitutional provisions which have prevented the state legislatures from granting a right to lay tracks upon the streets without obtaining the consent of the city having care of such streets. It has also usually been held by the courts that, in granting this consent, the city has the right to impose conditions, and that among these conditions may be the obligation imposed upon the company, obtaining the franchise, to pay over to the city a certain percentage of its receipts. Therefore at the present time cities are, in many instances, obtaining considerable revenue from the corporations to which the right of making use of the streets

has thus been granted, although it is rare for them to operate all these undertakings directly.

The only marked exception to the statement which has been made, as to the policy of the cities towards this matter of street franchises, is to be found in the case of water franchises. In 1896 in the United States, 1690 out of a total of 3196 water works were owned and operated by municipal corporations. The proportion of public water works has further been almost steadily increasing. Thus, of the 3196 water works in the United States, 205 which were once in private hands have been taken over by the local corporations, while only 20 which were once in the hands of the local corporations have been given over to private companies [1].

There are at the present time a number of instances of municipal electric light works. In 1898 out of a total of 3046 electric light works, 468 were municipal and 2578 were private. But municipal gas works are almost unknown [2].

Finally, it is to be noticed that whatever has been the policy in the past, there is a marked tendency at the present time towards the extension of the policy of municipal activity in these directions. The most notable instance of the prevailing public opinion at the present time is to be seen in the recent vote of the city of Chicago to municipalize the street railways. This incident in the history of Chicago is not only remarkable as indicating the trend of public opinion in the United States but is also a good instance of the difficulties which the cities of the country meet in their attempts to extend the sphere of municipal activity. Notwithstanding the enormous vote in Chicago in favor of the municipalization of street railways, the city seems to be far from the desired end. This is in large part due to the meagreness of the city's financial resources. Like most cities in the United States, the capacity of the city of Chicago to incur indebtedness is limited by the constitution of the state. The limit in the case of cities in the state of Illinois is five per cent of the assessed value of property for the purpose of taxation. The tax upon which such assessment is based is a tax upon the principal invested in the property and not upon its income.

---

[1] Bemis, Municipal Monopolies, pages 24—26.

[2] Fairlie, Municipal Administration, p. 286, citing Report of Commissioner of Labor 1899.

But, owing to conditions which are perhaps peculiar to Chicago, this principal as assessed is little if any more than twenty-five per cent of the actual value of the property. The result is that the legal ability of the city of Chicago to borrow money is seriously limited, and that unless some change can be made in the city's power to incur debt, or some new method of municipal finance be adopted, it will be difficult, if not impossible, for the city of Chicago ever to enter upon an extensive policy of municipalization.

Another instance of the tendency towards municipal ownership of urban transportation facilities is to be found in the underground railway recently opened in the city of New York. As a result of special legislation passed by the legislature of the state of New York, the city was authorized to enter into a contract which in some respects is rather remarkable in the United States. By the terms of this contract the city was to build and pay for the underground railway by the issue of bonds. It was, however, provided in the act that the city should offer the franchise of operating the railway to the person or persons who whould contract to build it for the smallest sum and who, in addition to building the road, would contract to pay over to the city a rental amounting to five per cent per annum of the amount which the city should spend in the building of the road. The grantee of the franchise was to have the privilege of operating the railroad during a period of fifty years. The purpose of the legislature in providing such an arrangement was to secure to the city at the expiration of the franchise period the completed railroad, the expense of which, both principal and interest, should have been paid out of the rentals paid to the city during the fifty year period by the corporation obtaining the franchise.

The fourth class of functions discharged by cities in the United States may be grouped under the head of the improvement of the physical and intellectual conditions of the city population. The particular branches of administration, which are established for the purpose of discharging these functions, are the charities administration, the school administration, and its various branches.

In the early history of American cities the charities administration does not seem to have assumed any importance. In imitation of the English system, the administration of charities was left very largely to the ecclesiastical organizations. But, with the complete

separation of Church and State which has been characteristic of American life, it became necessary for the state government to take up the matter in either its central or its local organization. As a general thing, the matter was not taken up seriously by the state in its central organization, but was left either to the county or the town. Where the method of county management of the poor has been adopted, the cities have little if anything to do in the matter unless the city has grown so large as to have assumed the functions of a county. Where, on the other hand, the town is made the important unit of local administration and is given among other things the charge of the poor, the city, as the heir of the town in which it grew up, has very generally the charge of the poor. This is very commonly the case in the cities throughout the northeastern states of the United States.

Whatever may be the determination in this respect, the cities have, in addition to the care of the poor, often developed, sometimes in close connection with the charities department, a hospital system which has charge of cases of temporary sickness. Where the city has no such hospital system, it often grants pecuniary aid to private hospitals which care for the sick and poor. In connection with both the private and the public hospitals there is often an ambulance service which is made use of in case of accidents. In some instances as, for example, in the city of New York, the general policy of the city, as fixed perhaps by the general policy of the state, has been to deny charitable relief to all able-bodied paupers, and to confine its acts of charity to those who are permanently disabled, either from sickness or from old age, and who have a poor-law settlement in the city. It is often the case that those poor persons who have no local settlement are suported by the state or county which also has charge of certain specific classes of poor persons such as the insane poor. Where the city confines its charitable relief to the sick and disabled poor, the able-bodied poor are treated as among the criminal or semi-criminal classes, and are attended to by the organization provided for the administration of correction. As a general thing the administration of correction in the United States is not a city affair. It is, generally speaking under the control of the city only where the city has assumed the discharge of administrative functions which normally belong to the county. And in these cases the correctional activity of the city only extends to minor offences —

the more serious offences having been taken by the state into its own administration.

Where the cities are discharging functions of a charitable or correctional character, they are frequently, contrary to the general principles of administrative decentralization which are so commonly applied in the United States, subject to an administrative control exercised by some state board, usually called the state board of charities. The central administrative control exercised over these branches of municipal activity is particularly marked in the state of New York.

Another important function of city administration which requires treatment here is to be found in the schools. Whatever may be the extent of municipal activity in other directions, it is universally the case that the school administration is from almost all points of view one of the most important branches of work which the city in the United States is called upon to perform. The extent of educational work which cities do varies naturally a good deal. Very generally throughout the western states there is a public educational system, based upon the primary schools which are to be found in both the urban and rural districts, and finding its apex in a state university maintained by state funds and controlled by the state government. Where this is the case, the burden of educating the youth of the state in all but the superior branches is imposed by law upon the city or assumed by it as the result of its own initiative. In these instances, the education given by the cities consists of what is known as primary, grammar school, and high school education, and is so arranged that those who pass through the high school are supposedly prepared to enter the state university. In other states, particularly throughout the south, the cities do not in all cases pretend to give to the youth such education as will enable them without further preparation to enter the college or university, but confine their educational efforts to the maintenance of primary and grammar schools. Finally, there are a few instances of the maintenance by cities of institutions of superior instruction. Thus, for example the city of New York maintains a college for young men and what is known as a normal college for young women.

In addition to maintaining schools, many cities of the United States maintain public circulating libraries and in some instances museums. This is particularly the case in the City of New York,

where there are a large public library, museums of art and natural history, a botanical garden, and a zoological park, maintained in large part from city funds. New York is, however, a marked exception to the conditions usually existing in the urban communities of the country.

The state governments generally throughout the United States have regarded the education of the youth as a function which of right belongs to the central government of the state, and which, therefore, if delegated to cities and other local corporations, should remain subject to state control. The result is that a control of an administrative character similar to that exercised over municipal charitable and correctional authorities is exercised by a state superintendent of common schools or a state board of education over municipal school authorities. Indeed, the control which the state exercises over this branch of municipal administration is much more extensive and highly developed than that exercised by it over any other branch of city activity.

Before closing what is said with regard to the functions of United States cities, mention should be made of the policy which they have adopted with regard to public parks and playgrounds, cemeteries, docks, and markets.

As a general thing the American city of any size has a park, or parks, under its administration. Thus, all but two of the cities having over 100 000 inhabitants have a reasonably complete park system; while most of the cities of over 40 000 inhabitants either have parks or have shown their indication of an intention to establish parks by acquiring land for the purpose. The first city in the United States to take up the establishment and maintenance, as a part of its municipal functions, of a system of parks was the city of New York, which about the middle of the nineteenth century made provision for the park known as Central Park. Since that time the city of New York has acquired large park areas aggregating in all about 7000 acres. With the exception of such parks as Central Park in the borough of Manhattan and Prospect Park in the borough of Brooklyn and the smaller parks and play grounds in the more densely populated portions of the city, the parks in the city of New York are to be found in the outskirts of the municipal district. New York is not only the city which has the most exten-

sive park system, but it is also the city which has devoted the most attention to the establishment of small parks or playgrounds in the most thickly populated districts. In close connection with this latter class of parks are what are known as recreation-piers, which the city has been able to establish upon the water-front which it owns.

As a general thing the parks in the cities in the United States are under the jurisdiction of a distinct municipal executive department, the head of which is appointed by the mayor of the city or elected by the people thereof. In some instances, however, as, for example, in Chicago, the parks are under the control of a state rather than a municipal authority. Finally, in many of the American cities there are parks maintained in some instances by street car lines which serve the purpose for which public parks are established.

The activity of the cities of the United States in the matter of docks is not a large one. The city of New York is almost the only city which has an extensive system of municipal docks under the control of a municipal authority. In a number of cities, however, the matter of dock and harbor facilities is regarded as a function of state rather than city government, and the public docks which have been provided are under the control of a state board. Such is the case in San Francisco and Boston.

Few cities of the United States have important functions to discharge with regard to markets or cemeteries. The latter are, as a rule, under the control of private corporations with which the city enters into arrangements for the burial of the poor. The market system of American cities is also an unimportant one. There are, however, a few of the cities which have either public market places or market buildings. The most important market buildings are those belonging to the city of New York, which receives a gross revenue from its markets of about $ 450 000 per annum. It is said that no city in the United States has a municipal abattoir.

Other functions of municipal government, such as insurance, loan offices, and public baths — most of which are often within the jurisdiction of European cities — receive no attention whatever from the cities of the United States. The only important exception to this statement that is to be made is in the case of public baths. A few cities in the United States — notable among which is the city of New York — have provided such institutions.

It is remarkable in view of the narrow legal powers of the cities in the United States, that the actual sphere of municipal activity of many of the cities is as broad as it is. Indeed, it may be said that in the case of the City of New York, for example, the centralization of power in the state legislature, to which attention has been called, does not seem to have been a very serious hindrance to the extension of the field of municipal activity. New York has probably been as subject to the control of the state legislature as any other city in the United States, and yet it would be difficult to point to any city in the United States whose field of activity is as broad as is that of New York.

The experience of the city of New York, however remarkable it may appear at first sight, is, however, a perfectly natural one, and may well be taken as an augury of the position which most cities in the United States will occupy in the future.

The general position of cities in the United States is probably due to the laisser faire policy, which has been so characteristic of American governmental policy. This policy was adopted as a result of the unfortunate experiences through which many of the states of the United States passed in the early part of the nineteenth century. The improvement of the various means of communication through the construction of canals and railways brought about at first a great extension of the field of governmental activity. But for one reason or another the states were almost universally unsuccessful in their attempts to manage these undertakings, and the people of the United States became convinced that industrial and commercial undertakings were not a proper field for the government to cultivate. The result was in many instances the adoption of constitutional provisions which prevented the state governments from entering upon such undertakings, and the adoption of the policy which was expressed in these provisions had the effect of limiting not merely state but as well municipal activity.

Of recent years, however, with the development of more complex social conditions, it has been seen that in particular instances of which the City of New York is a marked example, a proper recognition of the public welfare makes absolutely necessary the exercise of greater municipal powers. The result has been that, while the general theory of government may not have been changed, at the

same time the theory has been abandoned in those peculiar conditions where it was seen to be inapplicable. It may be expected, therefore, as American social conditions generally become more complex, as they are rapidly becoming, that greater and greater inroads upon the general theory will be made and that the sphere of municipal activity will be correspondingly widened.

The Government of Great American Cities.

By

Delos F. Wilcox Ph.-D.

Detroit, Michigan U. S. A.

I. Introductory Statement.

A study of municipal government in the large cities of the United States is of unusual importance for the reason that here for the first time in the history of the world the principles of political democracy, based upon universal manhood suffrage, have been applied on a large scale to the solution of the intricate problems of city administration in the midst of rapidly changing social and industrial conditions.

At the time of the last federal census, taken in 1900, there were 3 cities in the United States with more than 1,000,000 inhabitants each; 3 other cities with upwards of 500,000 each; 5 others with more than 300,000 each and 27 others with more than 100,000 each. The aggregate population of these 38 large cities was 14,208,347, or 18.7 per cent of the total population of the country. During the past seven years, in a period of unexampled prosperity and industrial expansion, the growth of the great cities of the United States has gone on at a rapid rate, although the exact amount of increase during the present decade will not be revealed until the next federal census is taken in 1910.

As an illustration of the tremendous growth of great cities in America, New York, which in 1900 had a population of 3,437,202, thirty years earlier, in 1870, had a population of less than 1,000,000 within its corporate limits. Chicago, with a population of approximately 1,700,000 in 1900, was a city of only 300,000 inhabitants thirty years earlier and of only 30,000 inhabitants twenty years before that. The growth of Philadelphia, which had a population of about 1,300,000 in 1900, has not been quite so phenomenal. In 1870 its population was 674,000, while in 1850 it had only 121,000 inhabitants within its corporate limits. The rates of increase among the other large cities have shown similar variations. While in 1890

there were 38 cities, all told, having a population of more than 100,000, in 1870 there were only 14 cities in this class and in 1850 only 6.

The following table will show the growth of the 10 cities selected for discussion in this monograph. The figures for New York and Washington for 1800, 1820, 1840, 1860 and 1880 refer as nearly as could be ascertained to the territory included within the present city limits.

Population of ten American Cities at different periods.

	1800	1820	1840	1860	1880	1900
New York	63 787	130 881	348 943	1 092 791	1 911 698	3 437 202
Chicago	—	—	4 853	109 260	503 185	1 698 575
Philadelphia	69 403	112 772	220 423	565 529	847 170	1 293 697
St. Louis	—	4 598	16 469	160 773	350 518	575 238
Boston	24 937	43 298	93 383	177 840	362 839	560 892
Baltimore	26 114	62 738	102 313	212 418	332 313	508 957
Cleveland	—	—	6 071	43 417	160 146	381 768
San Francisco	—	—	—	56 802	233 959	342 787
New Orleans	—	27 176	102 193	168 675	216 090	287 104
Washington	8 144	23 333	43 712	75 080	177 624	278 718

In any discussion of the problems of municipal government in the United States it is necessary to bear in mind the general scheme of government which has been adopted in this country. In the first place the federal government is a government of enumerated and delegated powers described in the federal constitution. The federal government has no authority over cities as such except in the single case of the City of Washington, which is for administrative purposes co-terminous with the federal District of Columbia. The United States is composed of 46 separate commonwealths to which are reserved under the federal constitution all sovereign powers not delegated to the federal government or expressly prohibited to the states. Accordingly, just as is the case in the German Empire, municipal law and municipal administration are taken care of by each commonwealth in its own way. There is a certain degree of uniformity, however, owing to the fact that every commonwealth has a written constitution and a republican form of government. The general rule in American law is to regard the municipal corporation as the creature of the state legislature. "In the absence of a constitutional restriction," says Prof. Frank J. Goodnow, one of the most eminent American authorities on administrative law,

"the legislature of the state may do as it will with cities within its jurisdiction. The charters of the cities are at the present time regarded as mere statutes, which, in the absence of a constitutional limitation of the powers of the legislature, are subject to amendment by that body at any time."

"The position of the city in American jurisprudence," says Dr. Milo Roy Maltbie, another eminent student of American administration, "is theoretically one of complete dependence upon the will of the state legislature, except so far as municipal rights may be guaranteed either by the constitution of the state or by that of the United States. Barring express prohibition in one of these instruments the legislature may extend or contract the boundaries of the city at will; may restrict or expand its functions; may create or annihilate."

And still another eminent authority, Mr. John F. Dillon, in his monumental treatise, the "Law of Municipal Corporations," says: "It is a general and undisputed proposition of law that a municipal corporation possesses and can exercise the following powers, and no others: First, those granted in express words; second, those necessarily or fairly implied in or incident to the powers expressly granted; third, those essential to the declared objects and purposes of the corporation, — not simply convenient, but indispensable. Any fair, reasonable doubt concerning the existence of power is resolved by the courts against the corporation and the power is denied. Of every municipal corporation the charter or statute by which it is created is its organic act. Neither the corporation nor its officers can do any act, or make any contract, or incur any liability, not authorized thereby, or by some legislative act applicable thereto. All acts beyond the scope of all powers granted are void. Much less can any power be exercised, or any act done, which is forbidden by charter or statute."

Constitutional Limitations.

There being no provisions in the federal constitution directly relating to city government, the only substantial limitations to the theory enunciated by the authorities just quoted must be found in the several commonwealth constitutions. Of the 38 American cities having a population of more than 100,000 each, one is the City of Washington coming under the direct control of the federal congress.

The remaining 37 fall under the jurisdictions of 19 separate commonwealths. In only a few instances do the commonwealth constitutions contain specific provisions relating to the government of individual cities. During the last fifty years, however, there has been a growing tendency in the framing of new commonwealth constitutions and in the amendment and revision of old ones, to give municipal government a constitutional status and in this way restrict the theretofore unlimited power of the state legislatures over the cities. These constitutional provisions have taken many forms.

The most radical are found in only half a dozen states, where the right is guaranteed, either to all cities or to all cities of more than a certain population, to frame their own charters and describe their own corporate powers subject to varying limitations.

Among the important provisions relating to municipal government found in one or more of the state constitutions are the following:

1. Forbidding the legislature to incorporate or organize cities except by general laws or to amend the charters of cities by special laws. Provisions of this general nature are found in the constitutions of about one-half of the commonwealths.

2. Forbidding the legislature to incorporate cities without the consent of the majority of the people.

3. Limiting the power of the legislature to classify cities for the purpose of general legislation. In some of the commonwealths where the legislature is forbidden by the constitution to provide for city government except by general laws, this restriction has been evaded by a system of minute classification so that each of the important cities would be placed in a population-class by itself. The result has been that much legislation governing cities, though general in form, has been special and particular in effect. In those commonwealths where an effort has been made to make this evasion impossible, the number of classes into which cities may be divided ranges from 3 to 6.

4. Forbidding the legislature to lay out, alter or vacate streets and alleys by special law.

5. Forbidding the legislature to impose taxes upon cities for local purposes, or to tax the corporate property of cities for state purposes, or to release any person from his obligations to a city, or to lend to the city the credit of the state, or to assume, on behalf of the state, any municipal debt, or to permit cities to lend

their credit or grant public money in aid of individual enterprises, or to permit cities to become stock holders in private corporations.

6. Limiting the power of the legislature over cities by requiring that in all cases certain officers or a certain general framework of city government mentioned in the constitution itself shall be provided in all general or special municipal charters.

7. Providing that certain municipal offices must be filled by popular election, or limiting the terms of office to be established by the state legislature for municipal officers, or forbidding the legislature to increase or diminish the salaries or compensation of municipal officers during the terms for which they were elected or appointed.

8. Limiting the amount of debt which municipal corporations may incur, or requiring that no municipal debt shall be created except when authorized by vote of the people, or limiting the rate of taxation which may be levied by municipal authorities. These general financial limitations upon cities, when they are made a part of the constitution of a commonwealth, indirectly limit the power of the legislature either to grant or to restrict the financial powers of municipal corporations otherwise than as provided in the constitution. So far as the creation of debt is concerned, the most common form of limitation restricts the amount of debt that may be incurred to a certain per cent of the assessed valuation of taxable property within the city. It should be noted that the general rule in American cities is to levy a tax against all property, including land, buildings and chattels. This is called the "general property tax". This may be regarded as the fundamental source from which municipal revenue in the United States is derived. Most American cities, however, supplement the general property tax with revenues from liquor licenses, franchise taxes and various other sources. In all cases, however, where the debt-creating power of the municipality is limited, the assessed valuation of property for purposes of taxation is made the basis of the debt limit. The limitation, where it exists, ranges from 1—1/2 per cent to 10 per cent. It often happens, however, owing to abuses in the American system of assessment for taxing purposes, that property in one city may be assessed at its full market value, while in another city the assessed valuation may represent only 2/3, 1/2 or even 20 percent of the market value. In practical operation, therefore, a 2 per cent debt limit upon a

full valuation of property would be the same as a 10 per cent debt limit on a valuation of property at one-fifth of its real value.

A great many other specific restrictions affecting municipal government are found in one or more of the 46 commonwealth constitutions. Those cited above, however, are the provisions found in the largest number of states. Specific provisions of importance will be discussed in connection with the government of each of the cities treated in this monograph.

In spite of the constitutional provisions already referred to, numerous in the aggregate, the fact remains that in American commonwealths generally, the state legislature maintains an almost unlimited control over municipal law. In the United States the theory of local self-government is very strongly established. This theory, however, does not, ordinarily, extend to the enactment of local legislation by the people of the localities, but mainly to the administration of the laws, both state and local, by officials locally elected or appointed. In other words the American theory of local self-government is not that of local lawmaking, but rather that of local self-administration.

Control Exercised by State authorities.

In recent years the utter inefficiency of legislative control has made necessary the gradual increase of central administrative control in many of the American commonwealths. The American city is not only a local institution for the expression of the will of the people with reference to local needs; it is also an agent of the state for the enforcement of general laws and the performance of many state functions within the locality. In American administrative law the police function and the protection of health are considered to be state functions, though in most cases they are performed by local authorities locally appointed or elected. In a number of cases, however, the central governments of the commonwealths have been authorized to appoint local officials for the performance of these functions, and to a certain extent the local department of charities and the local department of education have been brought under the limited supervision of the central administration. The principle of central administrative control is steadily gaining ground. In Massachusetts and New York it has been extended to cover the administra-

tion of the civil service rules for the examination and appointment of minor city officials and employes. In New York it has also been extended to include the direct administration of the excise law by enterally appointed authorities. In both Massachusetts and New York State-appointed commissions have been established to exercise an immediate control over local public utilities. So while this principle of central administrative control is by no means generally accepted in American theory and practice, the very necessities of efficiency in administration are compelling its gradual adoption in the more progressive commonwealths.

In considering American municipal government, especially in its relation to the central authorities of the state, it is necessary for us to keep in mind the original subdivisions of a commonwealth for the purposes of administration. The city as a specially congested center of wealth and population has very greatly increased in relative importance in the American scheme of government during the past one hundred years. Originally each commonwealth was divided into counties and these were divided into towns, townships or parishes for the purposes of strictly local self-government. The counties were primarily local divisions for the administration of general state laws and the performance of general state functions. The towns or townships were primarily neighborhood units for the expression of the will of the people in regard to strictly local matters, although to a certain extent the administration of the laws and functions of the state was parcelled out even to these small subdivisions. The growth of the city has in a measure confounded this simple scheme of division and subdivison. The city in its growth is no respecter of the more or less arbitrary lines of division which separate towns and counties. The result has been either that the city government has been developed alongside and independent of the county and township government in the same territory or else that the latter has been completely absorbed in the former. In some cases where local divisions have maintained their identity through several decades of urban growth the confusion of authorities has been appalling and has resulted in inefficient, extravagant and conflicting administration. This tendency has been most markedly illustrated in the history of Chicago, where the old towns persisted as independent forms of government until the city had nearly two millions of population. In most American cities, even the greatest, county government

continues to exist side by side with the city government and independent of it. In a few instances, however, notably Philadelphia, St. Louis, San Francisco and Denver, the boundaries of the city and county have been made coterminous, and the functions of the county government have been absorbed by officials of the municipal corporation. In such cases the relation of the city to the state administration necessarily becomes more intimate than where city and county continue as separate governmental organizations, as the county functions are in most cases regarded as state rather than local functions.

The importance of municipal government in the United States is perhaps more clearly appreciated when we realize the enormous sums of money which are raised by municipal taxation and spent by cities for public purposes. The cities of the United States having over one hundred thousand population receive from their citizens and the various property interests within their jurisdiction nearly five hundred million dollars every year. The total debt of these cities for municipal purposes is almost twice that amount, that is to say, is approximately one billion dollars. There are many commonwealths in which the receipts and expenditures of a single city for local purposes are greater than the total receipts and expenditures of the state for its central government. When we realize that these great cities contain approximately one-fifth of the total population of the country, spending in the aggregate more than half as much as the national government and having a debt about equal to the national funded debt, operating among different jurisdictions, but everywhere controlled by an electorate based upon universal manhood suffrage and bringing into civic co-operation men from the four corners of the earth of all races and religions, it is apparent that we are considering phenomena of stupendous importance and thrilling interest. Almost every American city is a world-city, with the processes of race assimilation going on under democratic conditions.

In spite of the various jurisdictions under which American cities perform their functions, there are certain general characteristics which are common to nearly all of them. Practically everywhere, as we have already stated, the electorate is based on universal manhood suffrage. The Mayor, who is the chief administrative officer of the city, the City Council, composed of one or two

chambers, which is the legislative body of the city (subject to the state legislature), and usually a considerable number of administrative officials other than the Mayor are elected by popular vote for terms ranging from one to five years. Almost everywhere the city government is limited in its functions by detailed granted powers contained in its charter or the general incorporation act under which it operates. Beyond this point, however, we find unlimited variations and differences. Indeed, this is so much the case that it is hardly worth while to attempt to discuss further the general forms of American municipal administration, except from the standpoint of theory.

National Municipal League Program.

About ten years ago the National Municipal League, an organization composed for the most part of private citizens of the various cities of the United States who were interested in municipal reform and anxious to find some way by which American cities could be purged of their corruption, extravagance and inefficiency, appointed a committee of eminent men to work out, if possible, a general scheme of municipal law which would be available for cities in all the various commonwealths of the United States. This committee made a report which, after full consideration, was adopted and published as the "Municipal Program" of the National Municipal League. While this scheme of government has not been adopted in its entirety in any commonwealth or city in the United States, the "Program" has nevertheless had a profound influence in the framing of state constitutions and municipal legislation since it was published. It is perhaps important here in the foreword of this monograph to give a brief outline of this uniform plan of government proposed by a body of the most intelligent and public-spirited citizens of the United States.

Conforming to the necessities of American jurisprudence, the program consists of two parts, — a series of constitutional provisions for incorporation in the fundamental law of each commonwealth, and a general municipal corporations act for adoption by the various state legislatures as a part of the statutory law. Naturally the municipal corporations act must conform to the general principles laid down in the proposed constitutional provisions, but carries out their purposes more in detail.

I shall discuss first the proposed constitutional provisions. They include the following principles considered by the National Municipal League to be fundamental:

Proposed Constitutional Provisions.

1. That a complete registry of all voters should be made upon their personal application and that this registration should be completed at least ten days before each election.

2. That absolute secrecy in voting should be maintained.

3. That the election of city officials should occur at a different time from the election of officials of the commonwealth and national governments.

4. That nominations of candidates for city offices should be by petition at least thirty days before the day of the election.

5. That the names of all candidates for the same office should be printed upon the official ballot in alphabetical order under the title of the office and every voter be compelled to vote for each office separately and not be allowed by a single mark to vote a party ticket.

6. That the commonwealth legislature should never be permitted to pass a private or local bill giving to any private corporation or individual any exclusive privilege or franchise.

7. That no franchises for the use of the streets should be granted for a longer period than twenty-one years and that public property, wharves, docks, streets, parks, bridges, water front and all other public places, should be inalienable except by four-fifths vote of the City Council approved by the Mayor.

8. That cities should have the right to provide in every street franchise that at its expiration the property of the grantee in the streets and public places shall become the property of the city either with or without further compensation, but that in no case shall the city pay for any valuation derived from the franchise itself.

9. That every street franchise shall make adequate provision to secure efficiency of public service at reasonable rates and the maintenance of the property in good condition throughout the term of the franchise.

10. That every franchise holder shall keep accurate accounts

and make quarterly reports to the financial department of the city, its books of account being subject to examination at all times by such department.

11. That no city shall be permitted to give any money or property or loan its credit to any private individual or corporation, except that it may provide for the support of the poor.

12. That the indebtedness of cities shall be limited to a certain fixed percentage of the assessed valuation of real estate subject to taxation, the particular rate per cent to be determined by the various commonwealths. This limitation of indebtedness is not to apply to bonds issued in anticipation of the collection of yearly taxes nor to bonds authorized by a two-thirds vote of the City Council, approved by the Mayor and approved by a majority vote of the citizens, issued for the purpose of establishing any public utility from which the city will derive a revenue, provided that such utility shall, after five years from its establishment, be in all respects self-sustaining, including the maintenance of a sinking fund sufficient to pay off the bonds at maturity.

13. That all cities shall make provision for raising money by taxation or from the receipts of revenue-producing undertakings to pay off its bonds within a certain number of yeares after their issue.

14. That the amount of money to be raised by taxation upon real and personal property for city purposes, in addition to what may be needed to take care of the city's indebtedness, shall not exceed a certain fixed percentage of the assessed value of real estate subject to taxation.

15. That the Council of any city, with the approval of the people, may establish a method of direct legislation providing for the popular initiative on municipal matters and that such a system must be established if petitioned for by two per cent of the qualified voters and approved by majority vote at a popular election.

16. That the City Council and the people may establish in like manner a system of majority or proportional representation as to elections to city offices.

17. That all cities within a commonwealth shall make financial reports to the state fiscal officer according to forms and methods prescribed by him and that such officer shall have power to examine into the financial affairs of any city and shall make a public report

of such examination and shall publish as a state document the financial reports of the various cities of the state.

18. That cities may establish minor courts with exclusive civil and criminal jurisdiction in the first instance for the enforcement of city ordinances.

19. That all judicial officers of the city shall be appointed by the Mayor, and be subject to removal by him in the same manner as subordinate administrative officers of the city.

20. That every city shall have a Council and a Mayor elected by the people.

21. That the Mayor shall be the chief executive officer of the city and have power to appoint and remove at pleasure all heads of departments in the administrative service, except the head of the finance department, and that the Mayor may appoint and remove other officers and employes in the administrative service of the city subject to the condition that appointments and promotions in the subordinate service shall be made solely according to fitness, to be ascertained as far as practicable by open competitive examinations.

22. That all persons in the administrative service of the city, except the Mayor, shall hold their offices for an indefinite term.

23. That every city shall, within its corporate limits, have the same powers of taxation as are possessed by the state and may license and regulate trades and occupations and may perform and render all public services and shall be vested with all powers of government subject to the limitations contained in the constitution and laws of the state.

24. That no special laws shall be passed by the legislature affecting any city and applying to less than all the cities of the state unless approved by an affirmative vote of two-thirds of all the members of the legislature and unless further approved by the city council or again repassed by a two-thirds affirmative vote of the legislature, which, in this case, must include at least three-fourths of all the members of the legislature from districts outside of the city or cities affected.

25. That the legislature of the state shall pass a general municipal corporations act applicable to all cities which shall, by popular vote, determine to adopt it.

26. That any city having a population of twenty-five thousand

or more may frame and adopt its own charter subject to the constitution and laws of the state, and may amend it from time to time.

Proposed General Municipal Corporations Law.

The form of a general municipal corporations act to carry out in detail the principles laid down in the foregoing constitutional provisions and to supplement them with the necessary provisions of statutory law, approved by the National Municipal League, contains the following important provisions:

1. That all cities hereafter established shall be organized under this general municipal corporations act and that any city or incorporated town or village of a certain number of inhabitants already incorporated may reorganize under this general act by vote of the people.

2. That any city may annex additional territory contiguous to its limits when the city council shall approve the proposition by a certain vote and a majority of the qualified electors of the district to be annexed also approve of it at a regular election.

3. That every city shall have power to enact and enforce all ordinances necessary to protect health, life and property, to prevent and abate nuisances and to preserve the good government, order and security of the city and its inhabitants.

4. That the city shall have power to establish streets, parks and public places and regulate their use and the height and style of construction of buildings adjacent to them, construct and maintain water work and sewers and do everything that appears needful for the disposal of sewage, garbage and other refuse.

5. That the city shall have power to establish and operate or lease, and regulate wharves, docks, ferries, markets and abattoirs.

6. That the city shall have power to establish and maintain work houses, houses of correction and other prisons, hospitals and charitable institutions.

7. That the city shall have power to maintain schools, museums and libraries.

8. That the city shall have power to buy or build and may operate on its own account, or may regulate or prohibit the construction and operation of railroads or other means of transportation and methods for the production or transmission of heat, electricity,

light or other power in any of their forms by pipes, wires or other means.

9. That the city shall enter into no contract for services or materials for a longer period than five years and that all contracts except for services shall be made upon specifications.

10. That the city shall enter into no contract until an appropriation has been made for it and no contract shall be made for a larger amount than the amount appropriated.

11. That the city shall have power to make local improvements by special assessment or by special taxation of property adjudged to have received special benefit or by general taxation, but in case any improvement is to be paid for by special assessment or special taxation it shall not be undertaken without the consent of a majority in interest and number of the owners of the property to be taxed or assessed, unless the ordinance providing for the improvement shall be passed by a three-fourths affirmative vote of all the members of the city council and be approved by the mayor after a public hearing.

12. That within its corporate limits the city shall be the local agent of the state government for the enforcement of the state laws to the exclusion of all other public officers except as the contrary may be provided by general law applying to all the cities of the state.

13. That every city shall, in the exercise of these powers, be subject to the supervision of such state administrative boards and officers as may be established for the purpose by general law applicable to all cities of the state.

14. That the mayor shall be elected for a term of two years and that in case of a vacancy in his office it shall be filled by the president of the Council until the next election.

15. That the mayor may be removed from office by the Governor of the state for misconduct, inability or failure properly to perform his duties after being given an opportunity to be heard in his defense.

16. That the mayor and the heads of the administrative departments of the city shall have the right to be present at the meetings of the City Council and take part in the proceedings, but not to vote, and that it shall be their duty to answer any questions relative to the affairs of the city asked by any member of the Council.

17. That the mayor shall have authority to veto any ordinance or resolution appropriating money, subject to repassage by the Council over his objections within a certain time and by a certain vote.

18. That the mayor shall submit to the Council at a certain time each year the annual budget of current expenses, any item of which may be reduced or omitted by the Council, but the Council shall not have authority to increase any item in the budget.

19. That the salary of the mayor shall be fixed by the city council before his election.

20. That three civil service commissioners shall be appointed by the mayor to prescribe and enforce regulations for appointments and promotions in the administrative service of the city and for the examination of applicants for municipal employment.

21. That the civil service commissioners shall keep in their office a complete roster of all persons other than ordinary laborers in the public service of the city and that no officer of the city shall issue or sign any warrant for the payment of salary or compensation to any person whose name has not been certified by the civil service commissioners as appearing on the roster.

22. That no officer or employe in the administrative service of the city shall be removed or have his salary reduced on account of religious or political beliefs, or for any cause without first having received a written statement setting forth in detail the reasons for the removal.

23. That the city council shall have full power and authority, except as otherwise provided, to exercise, subject to the mayor's veto, all powers conferred upon the city.

24. That the city council shall consist of not less than nine nor more than fifty members who shall serve without pay and be elected for a term of six years, one-third to be chosen every second year.

25. That no member of the Council shall hold any other public office or any employment the compensation for which is paid out of public funds or have any direct or indirect interest in any city contract or be in the employ of any person holding a city contract or having a franchise granted by the city.

28. That the city council shall elect its own president and shall hold its meetings with open doors and that all sessions of its committees shall be open to the public.

27. That before any franchise is granted the franchise ordinance in its specific and final form shall be published at least twice in each of two newspapers named by the mayor, having a general circulation in the city, such publication to take place at least a certain number of days before the final vote of the council upon the ordinance.

28. That the council may establish any office necessary or expedient for the conduct of the city's business, but all such offices shall be filled by appointment by the mayor.

29. That the council shall elect a city controller, who shall have general supervision over all the fiscal affairs of the city.

30. That the city controller shall keep a separate record for each holder of a public franchise rendering a service to be paid for wholly or in part by users of such service, which record shall show the cost of equipment, maintenance and operation, the amount of stock issued, the amount of money paid in, the number and par value of the shares, the amount and character of indebtedness, the rate of taxes, the dividends declared, the character and amount of all fixed charges, the allowance, if any, for interest, for wear and tear or depreciation, all amounts and sources of income, the amount collected from the city and the character of the service rendered therefor and the amount collected annually from other users of the service; and these records shall be open to public examination.

31. That a certain fixed number of citizens who are householders may maintain in the proper court injunction proceedings to stop the execution of any illegal or fraudulent contract on behalf of the city or the payment of any illegal or fraudulent bills or any salary to any person not lawfully appointed or employed in the city service or such persons may bring action to recover from any public official the amount of any such fraudulent or illegal payment.

Much more detailed provisions than those indicated above are included in the municipal corporations act, especially in regard to the administration of the merit system, so-called, of civil service rules, but the outline which I have given will be sufficient to inform the reader as to the general principles of city government formulated into the only comprehensive and consistent plan of municipal reform thus far worked out in the United States.

Generally speeking, the work of the National Municipal League has thus far been more influential in the legislation of certain of

the newer states and smaller cities than it has in the great cities except New York — which form the primary subject of discussion in — this monograph. This is due to the fact that in most of the larger cities forms of government had become comparatively rigid and not subject to radical changes before the National Municipal League had worked out or published its program of reform. Nevertheless, the work of the League has had a tremendous influence even in the great cities, and in the revision of nearly every city charter or commonwealth constitution during the last eight years its "Program" has been carefully studied and its recommendations considered. In the practical work of law-making in America unfortunately it often happens that considerations of party or factional politics, or the interests of the political machine, have more weight than the recommendations of sober-minded and intelligent citizenship.

Curiously enough, although the national government has no direct control over municipal institutions outside of the City of Washington, a very considerable influence is being exerted in the direction of uniformity of municipal accounts through the Federal Census Bureau. About ten years ago the United States Congress passed an act authorizing the Bureau of Labor, then in charge of Hon. Carroll D. Wright, to collect and publish statistics of all cities having more than thirty thousand population. The Bureau set about its work patiently and although it had no authority to compel city officials to keep their accounts in a uniform way or even to render the agents of the Federal Government the courtesy of assistance in reducing the data of city finances to a uniform basis, nevertheless the work was carried on successfully.

More recently, with the establishment of a permanent Federal Census Bureau, the collection of municipal statistics has been taken over by this Bureau. The recommendations of the National Municipal League for uniform schedules of municipal accounting have been adopted by the Census Bureau and gradually, through the combined influence of the League and the Bureau, a measure of uniformity in municipal accounts is beginning to be seen, and it is not too much to hope that in the near future most of the larger cities of the country will be keeping their accounts in such a way that accurate and detailed comparisons of the cost and efficiency of municipal institutions in the various commonwealths of the United States will be easily possible.

Great Cities Chosen for Description.

For the detailed description in this monograph we have selected ten great cities as follows:

1. Washington — the national capital, unique among American cities, as it is directly under the control of the Federal Congress and has no electorate. Of all national capitals, Washington, the capital city of the greatest republic in the world, may be said to be the most autocratically governed.

2. New York in the state of New York, is the metropolis of America, the second city in the world in population, comprising a federated group of municipalities surrounding New York harbor, representing the greatest experiment ever made in city government under democratic conditions.

3. Chicago, in the state of Illinois, is the most wonderful city in the world from the standpoint of rapid growth and tremendous commercial development, a city of two million inhabitants which, sixty-five years ago, was a mere village of five thousand population.

4. Philadelphia, in the state of Pennsylvania, is the most American of the great cities of this country, negligent of municipal progress, municipal honesty and municipal liberty, "corrupt but contented", as a leading writer on municipal affairs has described it.

5. Boston, in the state of Massachusetts, is a city of six hundred thousand population, with three-quarters of a million more in its immediate environs representing the highest culture of America and growing out of the sturdiest of American institutions, the self-governing New England town.

6. St. Louis, in the state of Missouri, is a German-American city, the first of the great cities to have the right to frame and adopt its own charter, standing midway between the North and the South, a purely commercial city beset by all the dangers which characterize a city without distinctly civic ideals.

7. Baltimore, in the state of Maryland, is an old commercial city with conservative southern ideals.

8. Cleveland, in the state of Ohio, is a new commercial city with progressive northern ideals.

9. San Francisco, in the state of California, is the metropolis of the Pacific Coast, with a unique combination of riches and radicalism, civic pride and municipal corruption.

10. New Orleans, in the state of Louisiana, is the quaint old French city of the south.

Certain Smaller American Cities which are Conducting Important Municipal Experiments.

Before beginning the detailed description of the government of these ten great American cities it may be well to note that some of the most interesting and progressive tendencies in American municipal development are better represented by a number of much smaller cities, such as Newport, in the State of Rhode Island, with a population of about twenty-five thousand; Grand Rapids, in the state of Michigan, with a population of about one hundred thousand; Galveston, in the state of Texas, with a population of about thirty-five thousand; Des Moines, in the state of Iowa, with a population of about seventy thousand, and Los Angeles, in the state of California, with a population of about one hundred and seventy-five thousand. It is to be noted that thus far the greatest interest in municipal affairs in the United States has centered in the forms of municipal government. America is all the time changing its city charters and experimenting with new schemes of municipal organization, endeavoring in some way to invent governmental machinery that will work smoothly and satisfactorily. Each one of the five cities last mentioned is now conducting a governmental experiment which has attracted general attention in the United States.

The little city of Newport, which, by the way, is the most fashionable resort in America for the ultra rich, has attracted attention to itself within the last two years by a complete reorganization of its scheme of government. Under its new plan the administrative authority of the city is conferred upon a Mayor and five aldermen, all elected by the people. In an effort to get back as near as possible to the old New England town meeting idea, where all the citizens assembled once a year and adopted ordinances and took all the necessary measures for the government of their local affairs, Newport has established a very large council consisting of one hundred and ninety-five nembers, of which thirty-nine are elected by the people in each of the five wards into which the city is divided. In America the almost universal practice heretofore has been to have candidates for municipal offices nominated by the

regular national political parties and their names placed upon the official ballot under the party emblems. In Newport, however, party nominations have beens superseded by petitions and the party name and party emblem are kept off from the ballot entirely. Any citizen of Newport has a right to attend the meetings of the Council and participate in its discussions, although, of course, without the right to vote. In the case of particular appropriations of ten thousand dollars or more made by the Council, the citizens of the city on petition of a certain number may demand a Referendum, and in that case the action of the council is subject to review by a vote of the general electorate. The Newport experiment has not yet been tried a sufficient length of time to afford opportunity for clear judgment as to its probable success.

The city of Grand Rapids secured a new charter from the legislature of Michigan in 1905. In this charter, at the instance of a progressive element among its citizens, were included certain provisions for the Initiative and Referendum. One of these provisions is that any franchise, or ordinance, or contract involving the expenditure of more than a certain amount of money, after being adopted by the city council must be submitted to popular vote on petition of twelve per cent of the electorate filed within thirty days after the action of the council is taken. Under this provision a city ordinance supplementing and making more effective the state law against Sunday amusements, particularly theatrical exhibitions, was passed by the city council and vetoed by the people by a close vote after a very exciting campaign.

Another clause in the Grand Rapids charter provides that the electors by petition of twelve per cent of their number may propose any charter amendment which, if approved by vote of the people at the next regular election, will be presented to the State legislature at its next session with the official request of the city that it be adopted as a part of the city charter. Under this clause, charter amendments were initiated and approved by the people by large majorities, giving the electors of the city the right to propose city ordinances by petition and take an advisory vote upon them and the right to call a special election at any time to vote upon the question of removing from office any public official of the city whose official acts had proven unsatisfactory to his constituents. Another charter amendment provided for the entire elimination of

political parties from the nomination and election of municipal officials. It has long been recognized by students of municipal government in America that one of the most prolific sources of municipal corruption, extravagance and inefficiency is the intrusion of national party politics into municipal elections and appointments. The people of Grand Rapids planned to do away with this trouble by establishing a system of non-partisan nominations and elections in the following manner: All candidates for any city office would be required to file a petition signed by a certain number of voters not later than a fixed date preceding any municipal election. Two elections would then be held; the first one would be a primary election, at which the names of all candidates for any particular office would be printed upon the ballot in alphabetical order; the two candidates for each office who received the largest number of votes at the preliminary or primary election would be placed upon the official ballot for the final election and the voters would choose between them. At neither election would the use of party names or party designations upon the official ballot be permitted. All of these charter amendments were approved by the people by very large majorities and were submitted to the recent session of the Michigan legislature. The legislature refused to pass any of them. The party leaders in the legislature thought that the non-partisan amendment would open the way for the disintegration of the controlling political party of the state. They refused to extend the principle of the popular initiative to ordinances or to give the people of Grand Rapids the right to "recall" or turn out of office their city officials, apparently for the reason that these measures would be likely to operate to the disadvantage of the politicians, who desire to keep power as far as possible in their own hands.

The city of Galveston, which is situated upon the Gulf of Mexico, was visited in 1900 by a terrible storm in which several thousand people lost their lives and the city was nearly destroyed. In the presence of this calamity it became necessary to abandon the careless and extravagant system of municipal administration which had long been in vogue. A new plan, widely advertised as the "Galveston plan," was adopted. The government of the city was placed in the hands of a mayor and four commissioners who, together, form a council for the passing of necessary ordinances

and who, individually, have charge of the several administrative departments of the city. In the first instance the commissioners were appointed by the governor of the state of Texas, but afterwards the law was changed so that they are now elected by the people. It is claimed on behalf of the Galveston plan, which, by the way, has been adopted in one or two other Texas cities, that the concentration of power and responsibility in the hands of a small group of men elected by the people of the whole city has proven to be a much more effective and satisfactory system than the ordinary American plan by which the administrative authority is conferred upon the mayor and other officials elected or appointed, while the legislative authority is conferred upon a city council of one or two branches, the members of which are chosen for the most part by the people of the separate wards. The great objection raised to the Galveston plan is that it is somewhat undemocratic: — it gives the people no power or responsibility in municipal administration except on election day, when they vote for the five commissioners.

The city of Des Moines, which is the capital of the rich agricultural state of Iowa, has just last summer, June, 1907, adopted a new plan of city government which follows the Galveston plan to a certain extent, but supplements it with thoroughly democratic provisions. The enabling act of the Iowa legislature, in accordance with which the people of Des Moines were permitted to adopt this plan of government, provides that the plan shall be tried for six years, after which, if the city desires to return to its old form of government, it may do so. The new form includes a mayor and four councilmen elected every two years by the people at large. Nominations and elections are carried on strictly in accordance with the non-partisan plan already described in connection with the city of Grand Rapids. The administrative and legislative powers of the city are conferred upon the mayor and council after the manner of the Galveston plan, but the law requires that all street franchises must be submitted to vote of the people, and further provides that the people may, by petition, initiate ordinances or call for a Referendum upon ordinances passed by the mayor and council. The people are also given the right to "recall" or oust from office, at a special election, the mayor or any member of the council. The plan also provides for the establishment of the "merit system," so-called, by which all appointments in the administrative service of

the city must be made on account of fitness as determined by competitive public examinations.

The city of Los Angeles, which is one of the most rapidly growing towns in the United States, and whose inhabitants believe that it is destined to become one of the great population centers of the country, under the constitution of California adopted nearly thirty years ago, enjoys the right to frame its own charter, subject to approval or rejection without amendment by the State legislature. Los Angeles took advantage of this right nearly twenty years ago, but it was not until about four years ago (1903) that, through charter amendments, the city put into operation the Initiative, the Referendum and the Recall. Los Angeles was the first city in the United States to enjoy the right of recall, and, so far as I am informed, has been the only city to exercise this right. On petition of twenty-five per cent of the electors in one of the wards of Los Angeles, the ward's representative in the city council was compelled to go before the people at a special election during his term of office for a vote of confidence. This councilman had been a leader in the movement to give the city printing to the highest bidder. The result of the special election was that the sitting councilman was removed from office by a large majority and a new man elected to his place. Since that time the cost of printing the official proceedings of the city has been reduced to less than one-third of what it was. The Recall has not been used a second time in Los Angeles, but its adoption as a method of popular control over public officials has been very widely agitated in the United States since Los Angeles made use of it, and has been incorporated into the charters of several other Western cities.

As already intimated, it is easier to secure the adoption of new experiments in the smaller and younger cities than it is in the larger and older cities, whose governmental habits have become crystallized. For this reason I have deemed it necessary to give a brief notice of these widely advertised municipal experiments preliminary to the detailed account of the government of the ten great cities chosen for this review.

II. Washington.

Washington, the capital city of the United States, was made to order. After the Revolutionary War, in which the English Colonies in America secured their independence, they realized the necessity of establishing a strong central government to protect their common interests and promote their common purposes. This led to the adoption of the Federal Constitution. The members of the Constitutional Convention were convinced that for the purpose of establishing a strong national government it would be necessary to set apart a district to be under the exclusive jurisdiction of the Federal authorities, where the national capitol should be built, the national Congress meet and the national administration be centered. To this end the following provision was inserted in the Eighth Section of the First Article of the Constitution of the United States enumerating the powers of Congress:

"To exercise exclusive legislation, in all cases whatsoever, over such district (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular States, and the acceptance of Congress, become the seat of the Government of the United States".

The commonwealths of Maryland and Virginia in 1788 and 1789 offered to cede to the United States the requisite territory for the federal district. This district was finally located on the Potomac River, partly in the State of Maryland and partly in the State of Virginia. That part of the district ceded by the State of Virginia was later turned back to the jurisdiction of that state by the United States government. What now comprises the "District of Columbia" or, in common speech, the "City of Washington," lies on the north bank of the Potomac River and comprises 69.25 square miles of territory of which 60 square miles are land.

George Washington, the first President of the United States, appointed three Commissioners in 1791 to make a preliminary survey

of the federal district. After the limits of the district had been fixed, Major Pierre Chas. L'Enfant was employed by the federal government to design a plan for the proposed federal City of Washington. His plan was approved by President Washington in August, 1791. L'Enfant's employment was terminated early in 1792 and he was succeeded by Andrew Ellicott, who was directed to "finish the laying of the plan on the ground". This original plan of the city, including broad diagonal avenues, which has made the City of Washington one of the most beautiful and convenient capitals of the world has been substantially followed throughout the history of the city, and in 1888 Congress passed a law directing that future subdivisions of land in the District of Columbia outside of the limits of the city proper should conform to this general plan. The Federal government was finally established at the new City of Washington in the year 1800. At that time the city proper had a population of only 3,210, while the total population within the present limits of the District of Columbia was 8,144.

Under the arrangement by which the Federal government entered into the control of the district, that portion of the city devoted to streets and reservations became the property of the United States in fee simple. The total number of acres in the city proper as originally laid out was 6,110, of which 3,606, or more than half, constituted the portion reserved for avenues, streets and alleys. In addition 982 acres, comprising 10,138 building lots, were given to the United States by the original owners and 541 acres more were purchased by the Federal government for public buildings and uses. The devotion of so large a proportion of the total area of the original city to streets, avenues and alleys resulted from the liberal provisions in the original plan for wide public thoroughfares. The streets and avenues of Washington, with very few exceptions, range from 80 to 160 feet in width. The principal streets of the city are designated by the letters of the alphabet and the principal avenues by the names of various commonwealths of the United States. A part of the city's plan is a system of alleys in the centers of the squares. These alleys, having been diverted to a certain extent from their original purpose and having become the thoroughfares of a large population of the poorer classes, constitute one of the most serious problems of the city in the present day.

Strange as it may seem, the inhabitants of the City of Wash-

ington, which is the capital of the greatest democratic republic in the world, have absolutely no authoritative voice in the conduct of their local affairs, nor even in the choice of the national government which rules over them. An American city of 800 000 population without an elector in it is surely an unlooked-for phenomenon. It may even be doubtfoul wheter the State of Maryland would ever have consented to cede to the United States territory for a Federal district if it had been supposed that the citizens of this district would be without political rights. At the time when the adoption of the Federal Constitution was being considered in the various states, some of the brilliant gentlemen who had a part in framing that instrument published a series of papers urging upon the people of the State of New York the importance of ratifying the Constitution. One of the authors of this series of discussions, collectively known as "the Federalist," was Mr. James Madison, who preserved the most copious notes extant of debates of the Constitutional Convention and who, at a later time, was President of the United States for two terms. In one of the papers in "the Federalist", Mr. Madison discussed the necessity of setting aside a district to be under the exclusive jurisdiction of the national government in the following words:

"The indispensable necessity of complete authority at the seat of government carries its own evidence with it. It is a power exercised by every legislature of the Union, I might say of the world, by virtue of its general supremacy. Without it, not only the public authority might be insulted and its proceedings be interrupted with impunity, but a dependence of the members of the General Government on the State comprehending the seat of the government for protection in the exercise of their duty might bring on the national councils an imputation of awe or influence equally dishonorable to the Government and dissatisfactory to the other members of the confederacy. This consideration has the more weight as the gradual accumulation of public improvements at the stationary residence of the government would be both too great a public pledge to be left in the hands of a single State and would create so many obstacles to a removal of the Government as still further to abridge its necessary independence. The extent of this Federal district is sufficiently circumscribed to satisfy every jealousy of an opposite nature. And as it is to be appropriated to this use

with the consent of the State ceding it; as the State will no doubt provide in the compact for the rights and the consent of the citizens inhabiting it; as the inhabitants will find sufficient inducements of interest to become willing parties to the cession: as they will have had their voice in the election of the government which is to exercise authority over them; as a municipal legislature for local purposes derived from their own suffrages will of course be allowed them; and as the authority of the legislature of the state, and of the inhabitants of the ceded part of it, to concur in the cession will be derived from the whole people of the state in their adoption of the Constitution, every imaginable objection seems to be obviated."

The Federal Government formally took possession of the District of Columbia in the year 1800. The people of the district participated in the Presidential election in November of that year, but shortly thereafter the courts decided that the district was under the exclusive jurisdiction of Congress and its residents could no longer participate in Presidential elections as citizens of Maryland.

The first officials of the City of Washington were the three Commissioners appointed by President Washington in 1791. This Board of Commissioners, which laid out and established the city, was abolished in 1802 and the inhabitants were incorporated into a city by act of Congress. Under its first charter the city was governed by a mayor appointed by the President of the United States and a city council elected by the people. The first mayor, appointed in June, 1802, was re-appointed each year until 1812. In that year a new act of Congress devolved upon the city council the duty of electing the mayor annually. This method was followed for the next eight years. In 1820, however, Congress passed a new law under which the mayor of the city was elected by the people for a term of two years. This plan lasted for over half a century, until 1871. In that year the charter of the City of Washington was revoked and the inhabitants of the whole Federal district were organized into one municipal government named the District of Columbia.

The control of the District of Columbia under the law of 1871 was vested in a Governor, a Board of Public Works, composed of the Governor and four other persons, a Secretary, a Board of Health and a legislative assembly consisting of an upper house of eleven

members and a lower house of twenty-two members. The members of the lower house were elected by the people of the district; the members of the upper house and all the administrative officials mentioned were appointed by the President of the United States with the consent of the Senate. The people of the district were further authorized to elect a delegate to the National House of Representatives with powers similar to the delegates from territories not admitted into the Union. The term of office of the executive officials appointed by the President was fixed at 4 years. The members of the upper chamber of the legislative assembly were appointed for two years. The members of the lower chamber were elected annually.

This form of government was of short duration, lasting only three years. By act of June 30, 1874, a new plan was adopted. By this plan the whole executive municipal authority of the district was temporarily vested in three Commissioners appointed by the President of the United States and confirmed by the United States Senate. Four years later, on July 1, 1878, the present form of government was established by law of Congress.

The United States Congress acts as the local legislature for the District of Columbia, popularly known as the City of Washington. There is no other legislative body for the city. The executive and administrative functions of the city government are vested in a Board of three Commissioners appointed by the President of the United States with the consent of the Senate. Two of these Commissioners are appointed from civil life for terms of three years. In practice one is selected from each of the two leading political parties of the country, though there is no law requiring it. The third Commissioner is detailed by the President from the Engineer Corps of the United States Army. Each of the Commissioners receives a salary of $ 5,000 per annum, and each of the two Commissioners appointed from civil life is required to give a bond to the United States in the sum of $ 50,000. The Board of Commissioners annully chooses one of its number president and any two of the Commissioners sitting as a Board constitute a quorum for the transaction of business. For convenience in administration the Commissioners have arranged their duties in three groups, and have assigned to each one of their number one of these groups of duties. The recommendations of any Commissioner in regard to

the affairs under his immediate supervision are acted upon by the Board as a whole. The Commissioners have power to abolish any office in the municipal administration; to reduce the number of employees; to appoint most of the city officials and to remove them at pleasure. The appointing power of the Commissioners does not, however, extend to the judges of the various courts of the district, who are appointed directly by the President of the United States. Another exception to the power of the Commissioners was recently made in the establishment of a Board of Education of nine persons to be appointed by the Supreme Court of the District. There are one or two other exceptions to the appointing power of the commissioners to be noticed later on.

While Congress is the legislative body of the district, it has conferred upon the Board of Commissioners from time to time authority to adopt certain ordinances and administrative regulations, especially with reference to building construction, plumbing and the protection of property, life and health. That is to say, upon the Board of Commissioners has been conferred a very limited ordinance power, such as is usually exercised in American cities by the city council. Once each year the Commissioners are required to present to the Secretary of the Treasury of the United States an estimate of the expenses of the city for the next fiscal year. This estimate is revised by the Secretary of the Treasury and such part of it as he approves is transmitted to Congress for final action.

One might suppose that a national government which denies to the citizens of the capital city any voice in the conduct of their local affairs would also furnish the funds for carrying on the municipal government. Such is true to a limited extent in the case of Washington. Of the total amount of the annual estimates approved by Congress one half is paid out of the Treasury of the United States and the other half is levied and assessed upon the taxable property and privileges in the city other than the property of the United States. During the fiscal year ending June 30, 1906, the net expenditures of the city were approximately $12,300,000. The income of the city was derived approximately from the following sources:

Taxes on real and personal property	$ 4,276,000
Receipts from licenses, rents, fees, fines, etc. .	$ 811,000
Receipts from sales of water	$ 405,000

Receipts for various special and trust funds . .	$ 454,000
Receipts from special assessments for improvements	$ 154,000
Subsidies from the United States government .	$ 5,622,000
Loans advanced by the United States government	$ 646,000

In the act of Congress of 1878 establishing the present form of government in the City of Washington, it was provided that there should be no increase in the total indebtedness of the city as it existed at that time. The city's debt as it stood on June 30, 1906, amounted to $ 15,268,959, composed of the following items:

Funded debt incurred prior to July 1, 1878, under previous forms of municipal government . .	$ 11,587,700
Unfunded debt due the United States Government on temporary loans	$ 2,931,259
Unfunded debt due the Treasurer of the United States in trust for the Baltimore and Ohio Railroad Co. on account of railroad terminal improvements	$ 750,000

That portion of the municipal revenues paid by the people of the city is raised in the usual manner of American cities. Much the larger part of this revenue is derived from a direct general property tax. For the purpose of securing an asssessment upon which this tax may be levied, the Commissioners of the District of Columbia appoint an Assessor and a Board of five Assistant Assessors. These officers are not, however, removable by the Commissioners except for ineffiiciency, neglect of duty or malfeasance in office. The Assessor receives a salary of $ 3,500 per annum and each of the Assistant Assessors receives $ 3,000. Three of the Assistant Assessors are detailed by the Chief Assessor to value real estate and buildings and to act as an excise board. The two other Assistant Assessors are detailed to appraise personal property. The total assessed valuation of property for purposes of taxation in the city of Washington for the year ending June 30, 1906, amounted to $ 268,131,287, composed of the following items:

Real estate, including land and buildings . .	$ 239,461,985
Personal property	$ 18,806,096
Gross earnings of building associations taxed at 2 per cent	$ 731,914

Gross earnings of electric light and telephone companies and savings banks, taxed at 4 per cent	$	1,581,004
Gross earnings of gas light companies, taxed at 5 per cent	$	1,673,975
Gross earnings of National banks and all other incorporated banks and trust companies, taxed at 6 per cent	$	2,279,954
Gross receipts of street railway companies, taxed at 4 per cent	$	3,596,719

In assessing the value of real estate, the Assessors estimate separately the value of the land itself and of the buildings and improvements thereon. This policy has been adopted in a few American cities, largely as a result of the single tax propaganda of the followers of Henry George, who believe that all taxes should be levied upon land values. The very latest assessment of real estate in the City of Washington shows a total of $ 247,806,000, of which $ 136,774,000, or 55 per cent, represents land value, while $ 110,532,000 represents the value of improvements.

Under the laws of Congress, real estate is assessed every three years at not less than two-thirds of its true value. Personal property is supposed to be assessed at a fair cost value over and above the exemptions. The rate of taxation upon both real estate and personal property is limited to one and one half per cent.

In addition to the receipts from the property tax, the City of Washington receives considerable amounts from specific taxes upon certain classes of corporations as indicated above. Furthermore the liquor traffic is made to contribute large sums to the support of the government. The receipts from liquor licenses for the year ending June 30, 1906, amounted to $ 465,000. Receipts from insurance licenses and miscellaneous licenses amounted to $ 181,000 more. Market rents amounted to $ 17,000, miscellaneous rents amounted to $ 13,000, court fines amounted to nearly $ 20,000, fees collected by various officers for services performed, permits, etc., amounted to over $ 79,000 and the revenues from the municipal water works aggregated more than $ 371,000 in addition to $ 34,000 received in the way of special taxes for laying water mains.

All moneys collected for the city are deposited with the Treasurer of the United States.

The usual method of paying for street improvements in American cities is by the levy of special assessments for the whole or part of the cost upon adjoining property supposed to be benefitted by the improvements. In the city of Washington this system does not extend to the cost of grading or paving streets. It is used, however, in the improvement and repair of alleys, the construction and repair of sidewalks and the construction of sewers. In all of these cases one half the cost of the improvement is levied upon abutting property pro rata according to frontage. When minor streets and alleys are opened, widened or extended, damages to abutting property are awarded and benefits assessed. Special assessments are levied against adjoining property for the amount of benefits received. For the laying of water mains opecial tax of $ 1.25 per linear foot of frontage is levied against all land abutting upon the streets in which the mains are laid. The total cost of service connections with water mains and sewers is also assessed against the lots for which the connections are made. Special assessments are also made for the cost of certain work done by the authorities which the property owners have neglected to do. This includes the removing of dangerous buildings, the enclosing of dangerous wells or other excavations, the removal of weeds on unoccupied land, the draining of lots, the cleaning of offensive cesspools, the erection of fire escapes, the removal of sand, ice and dirt from the sidewalks, etc. Where streets are paved adjacent to street railway tracks the cost of that portion of the work lying between the exterior rails of the tracks and for a distance of two feet on either side is charged to the street railway company. The company also has to bear the cost of keeping this part of the pavement in repair.

The public shools of the city of Washington are under the control of a Board of Education consisting of nine residents of the city, appointed for three-year terms. Three members are appointed each year. All members of this board serve without compensation. The board has complete jurisdiction over all administrative matters connected with the public schools except that its expenditures are made and accounted for under the direction of the Board of Commissioners of the District of Columbia. The board appoints the Superintendent of Schools and two assistant superintendents, and employs and

removes all teachers, officers and other employees. The average number of pupils enrolled in the public schools during the year ending June 30, 1906, was 51,992. Washington has a large colored population, as shown by the fact that 16,791 colored pupils were enrolled in the schools. This amounts to about 32 per cent of the total. Separate schools are provided for white and colored children, and one assistant superintendent is assigned to each race. Twelve medical inspectors of public schools, four of whom must be of the colored race, are appointed by the Commissioners after competitive examination. The Superintendent of Schools receives a salary of $ 5,000 a year and each of the assistant superintendents a salary of $ 3,000. The total number of teachers employed in 1906 was 1,536, of whom 498 were colored. The public school system of the city comprises kindergartens, primary and grammar schools, manual training schools, high schools and normal schools. It is significant that in the first four grades of the primary schools, out of a total attendance of 28,227 pupils, 10,466 or 37 per cent were colored, while in the four next higher grades, in the grammar schools, out of a total attendance of 17,139, only 4,415 or less than 26 per cent were colored. In the high schools the colored pupils number only about 17 per cent of the total. In the manual training schools, however, the number of colored pupils is nearly equal to the number of white pupils and in the normal schools more than one-third of the attendants are colored.

The entire expense of the public school system for the year was $ 1,767,663. Of this amount $ 190,800 was for new buildings and grounds. The principal items in the remaining cost were as follows:

For teachers and supervisors	$ 1,074,755
For janitors and care of buildings and grounds	$ 85,971
For kindergarten instruction and material .	$ 54,659
For administrative officials	$ 18,568
For fuel	$ 74,667
For free text books and supplies for the first eight grades	$ 52,096
For repairs and renewals of buildings grounds and apparatus	$ 101,933

In several American cities the public schools furnish the pupils with text books and supplies free. This system has been in vogue

in Washington for about fifteen years. The average cost per pu... in the eight primary and grammar school grades for the year 190... was 56 cents.

The average number of pupils enrolled in the public schools of Washington has increased from 21,600 in 1880 to 43,985 in 190... The total enrollment of pupils has increased from 26,439 in 18... to 51,992 in 1906. During this period of twenty-seven years approximately $ 868,000 has been expended for rent on account of insufficient accommodations in the school buildings owned by the city. During the same period a total of approximately $ 4,560,00... has been expended for the purchase of sites and the erection of public school buildings. The city now has altogether 141 public school buildings which have been erected at a total cost of $ 4,294,000. The sites for these buildings are valued at $ 1,704,000. The oldest of these buildings was erected in 1853, but more than two-thirds of the total number have been constructed within the last twenty-five years.

The Police Department of the city is under the immediate supervision of a Superintendent appointed by the Commissioners of the District of Columbia. All members of the police force are also appointed and promoted by the Commissioners. Policemen are required to be able to read, write and speak the English language and must be citizens of the United States and residents of Washington for at least two years preceding their appointment. At the time of receiving their appointment they must be between the ages of 22 and 36 years, of good health and reputation and must pass an examination in the elementary branches of education and relative to their knowledge of the principal localities of the city. No applicant is accepted who is under five feet eight inches in height or who has ever been convicted of crime. No officer can be removed from the police force except on written charges and after an opportunity for defense, but a man once removed is ineligible to re-appointment to any office in the department. On June 30, 190... the police force consisted of 694 members, of whom 635 were privates. Of this number, however, only 423 were actually available for patrol duty, the remainder of the officers being on special duty, absent on leave or sick. The Superintendent reported that during the day time 100 officers were available for patrolling the city and during the night a maximum of 200 at any one time. The Superintendent reported

that the force should be increased by the addition of at least 45 men. During the year 32,940 arrests were made. The colored population contributed slightly more than half of the offenders. For serious crimes the total number of arrests was 1,146. Intoxication, disorderly conduct and vagrancy contributed 15,043 arrests. There were sixteen arrests for murder, 65 for robbery, 200 for house breaking, 124 for grand larceny, 109 for obtaining money or goods by false pretenses, 20 for seduction, 22 for rape or attempted rape, etc.

The total expense for salaries of officers and privates in the Police Department for the year 1906 was $ 768,260. Contingent and other expenses brought the total expense of the department up to $ 827,710.

The Fire Department of the city is under the immediate control of a Chief Engineer appointed by the Commissioners of the District of Columbia. The total number of men on the force in the year 1906 was 328 with salaries ranging from $ 480 for one laborer. $ 720 for each of twenty-seven watchmen and $ 900 for privates up to $ 2,500 for the Chief Engineer, making a total expense for salaries of $ 329,719. Contingent and other expenses, including new apparatus and new buildings, increased the total expense of the Fire Department to $ 488,127 for the year.

The Health administration of the city is under the supervision of a Health Officer appointed by the Commissioners, who under the statute is required to be a physician. His duties include the medical inspection of public schools, the enforcement of the laws for the prevention of the sale of injurious articles of food, the care of contagious diseases, the impounding of vicious and unlicensed dogs, the abatement of nuisances injurious to health, the enforcement of the anti-smoke law, the keeping of vital statistics, etc. The total expenses of the Health Department during the year 1906 amounted to $ 86,185, considerably more than half of which was for salaries of employees. The Health Officer receives $ 3,500 per annum. The Commissioners report that the health Department is suffering from a constant addition to its duties without a corresponding increase in its staff of officers, but that nevertheless efficient service in the protection of health, especially by the improvement of sanitation, has been rendered. The mortality rate for the city of Washington for the year 1905 is reported as 19.20 per

thousand of population. It is significant, however, that the rate among white people was only 15.16, while the rate among the colored population was 28.81. There has been no marked change in death rates during the last ten years. The excessive death rate among the colored population has sometimes been attributed to the fact that for the most part the negroes live on alleys in "the slums". The Health Officer, in his report, disposes of this proposition by showing that among both the whites and the colored people the death rate in the alley population is somewat lower than it is among those who live on streets. The diseases in which the mortality of the two races shows the greatest difference are those affecting the lungs and the digestive apparatus and those incident to childbirth and infancy. The Health Officer sums up his conclusions in the following paragraph:

"The high death rate among colored people in this District is, in my judgment, due to bad housing (incident to a certain extent to defective location and construction of houses, but probably to an even greater extent to bad housekeeping), to bad clothing, to bad feeding, and to the absence of needed medical advice and treatment at the proper time. And all of these are due to poverty and ignorance. Whether an equally large aggregation of persons of Caucasian extraction whose average and extremes of poverty and ignorance were like those of the colored people living in this district would or would not show an equal death rate it is impossible to tell. There are, so far as I am informed, no available figures bearing on this point. But it must be borne in mind that defects of housing and of clothing, which bear so heavily on the colored race, are incident to civilization, and that while the white race has possibly become inured to such conditions by reason of the long years during which it has been subjected to them, the colored race has had no such immunizing experience. It is, from an ethnological standpoint, in the position of a race just entering into what is termed civilized life, and it is a matter of common belief that under such conditions death levies a heavy tribute for the advance of the race."

The Commissioners call attention to the fact that during the past thirty years the colored death rate has fallen from 40.78 to 28.81 per 1000 while the death rate among the whites has fallen only from 19.54 to 15.16. As a remedy for high death rates they endorse the Health Officer's recommendations of sanitary reforms, the establishment of public baths and day nurseries, the extension of public playgrounds and especially the encouragement of efforts for the education of the individual

"in the art of good living; in the art of keeping the home, however poor it may be, clean and of making the best use of such facilities as it

affords for lighting, heating and ventilating; in the art of keeping the person and the clothing clean and of rightly preparing and using foods; and in the art of recognizing at an early stage evidence of diseases, of appreciating their significance, and of instituting proper measures for their mitigation and cure, calling on the physician for advice and assistance when necessary."

One of the most serious problems affecting the health of cities everywhere is the water supply. The city of Washington, which takes its water supply from the Potomac River, has recently installed a filtration plant with the expectation of thereby decreasing the death rate from typhoid fever. The first filter was put into operation in August, 1905, and the last report of the Health Officer at hand covers the calendar year 1905. Consequently the result of the installation of the filters upon typhoid fever can hardly be ascertained, although there was no apparent diminution of the disease at the time of the latest report. During the four years 1902 to 1905 inclusive there were 591 deaths from this disease, or an average of 148 per annum. The Health Officer reported that upon the failure of the purification of the public water supply to show any effect upon the prevalence of this disease his department "found itself without even a theory as to the cause of typhoid fever in this jurisdiction". On his recommendation the Commissioners invited the co-operation of the United States Public Health and Marine Hospital Service to investigate and report upon the causes of typhoid fever in Washington and the proper remedies to be adopted. This report is not yet available.

One of the most serious problems which American cities are called upon to confront is the smoke nuisance arising for the most part from the use of bituminous coal in manufacturing plants, steam locomotives, office buildings, hotels, etc. Washington has an anti-smoke law which is enforced by the Health Department. The Smoke Inspector reports that a decided improvement in smoke conditions has been attained, chiefly through the increased care exercised by firemen in the proper handling of their plants and through the installation of larger boilers, the use of smoke-preventing appliances and the changing of fuel. He states that in a majority of cases the smoke nuisance has been found to be the result of carelessness in stoking and tending the fires. In most of the other cases it is due, he says, to insufficient boiler capacity which necessitates the forcing of the fires. The Health Officer states that numerous

establishments in the city, including all but one of the Federal buildings, are continually demonstrating that the anti-smoke law can be complied with. The number of violations reported in 1906 was 565 and the total amount of fines collected was $ 3,275. The Commissioners of the District of Columbia call attention to the fact that the steam railroads operating within the city cause a large part of the smoke nuisance, and recommend that the law be extended so as to forbid the emission of smoke from railroad locomotives. This could be accomplished by the substitution of electric motors for steam engines, and the Commissioners say that the beauty of the capital city, the comfort of the public and the interests of the railroads themselves alike require the use of smokeless motors within the city.

A general survey of the work of the Health Department leads to the conclusion that it is greatly hampered for lack of funds with which to enlarge its staff of inspectors. It has no bacteriological laboratory and very inadequate facilities for the inspection of dairies.

The Engineer Commissioner detailed from the United States Army has general charge of all engineering work under the city government, including street improvements, sewers, sidewalks, bridges, conduits, water works, parks and the control of the street railways. It should be noted, however, that the water works and the parks of Washington are in the main under the direct control of the War Department of the United States government. Only the distribution system of the water works is directly under the control of the Commissioners and, so far as parks are concerned, excepting one large park, the park squares and the triangular parks formed by the intersection of streets and avenues, all the rest are under the control of the same officer of the War Department who has charge of the Federal buildings. One large park, consisting of about 1600 acres, is under the joint control of the Commissioners and the Chief of Engineers of the United States Army. The Commissioners, however, have full control of the parking and trees along the sidewalks. There are about 85,000 of these sidewalk trees. During the fiscal year 1906, over 3,200 new trees were set out and about 1,300 old trees were removed. The total expense of caring for the trees during the year was $ 26,500. The Commissioners in their report to Congress urge that the park system

of the city, except the grounds around the Federal buildings, be transferred to their control. They say that under the present system the estimates for the maintenance of the parks are made by the Army Officer in control who has no immediate knowledge of the general revenues and financial needs of the city. The Commissioners further recommend that the system of small parks now existing in the old city limits be extended throughout the District of Columbia and thats teps be taken for the establishment of a general park system such as is being undertaken by other great American cities.

American cities have been very slow in establishing public toilet rooms or convenience stations for the use of the people. Until within a few years there had been no public stations except in the parks and occasionally in the basement of a public building. Recently, however, public convenience stations at points where they can be in constant use by large numbers of people have been established in a number of cities. Washington has constructed two of these.

There are no public baths in Washington except a public bathing beach and floating baths for summer use. The Commissioners are of the opinion that the city should construct regular bath houses after the manner of other modern municipalities.

The sewerage of the city is disposed of by means of trunk sewers carrying the waste to a point below the city where it is discharged into the Potomac River. The present system has been planned for a population of 500,000 people. On June 30, 1906, there were 485 miles of sewers in the city, and the total cost of the system up to that date had been $ 14,800,000. No effort is made in Washington by means of sewage farms or special processes to render the sewage profitable or harmless. It is thought that if the wastes are discharged into the Potomac River at a point where the flow of the water will carry them down stream nothing further is necessary.

Street cleaning in the city of Washington is done partly by contract and partly by employes of the Commissioners. The machine cleaning and flushing is done under contract at about 17 cents per thousand square yards. In 1906 an aggregate of nearly 500 million square yards of paved streets was cleaned by hand and the cost of this work was upwards of $ 88,000. The Commissioners have

been especially troubled by the amount of waste paper thrown upon the streets. In spite of the fact that there is a police regulation against the littering of streets in this way, the record shows that from April 23, to June 30, 1906, a total of 10,458 bags of waste paper was collected and removed from the streets.

The collection and disposal of garbage, dead animals and other refuse are taken care of by contract under regulations prescribed by the authorities. Garbage must be disposed of by the reduction process and no garbage or other vegetable or animal matter may be dumped into the Potomac River, fed to animals or dumped upon the land. At the present time the garbage is taken twenty-five miles down the river to a reduction plant where it is made into fertilizing material and by-products. The city pays $ 78,400 a year for the collection and disposal of garbage. Collections are made every day from markets, hotels and such places, every day except Sunday from residences within the fire limits and twice or three times a week elsewhere. Approximately 40,000 tons of garbage is collected every year. Ashes and miscellaneous refuse are also collected under contract.

Altogether there are in the District of Columbia about 278 miles of paved streets, distributed among the various classes of pavement as follows:

Asphalt and coal tar	138	miles
Asphalt block	26	„
Vitrified brick	1	„
Granite	26	„
Cobble stone	8	„
Macadam	79	„

Altogether about $ 475,000 was spent during the fiscal year 1906 in the paving, repairing and repaving of city streets and the construction and repair of suburban roads. Sheet asphalt pavements cost $ 1.46 per square yard and asphalt block pavements $ 1.64 per square yard. The Commissioners call attention to the fact that the old granite pavements which are still remaining on a number of streets are so noisy as to be a source of complaint from both residents and business men. The merchants claim that trade will leave streets with granite block pavements to go to streets paved with asphalt or other smooth material. On account of the high prices asked for sheet asphalt pavement by the private contractors the

Commissioners suggest that it may be necessary for the city to establish a municipal asphalt plant, although they feel disinclined to embark upon this enterprise unless it proves necessary.

In practically all American cities grade crossings, where steam railroads cross the streets, have been a source of great danger, inconvenience and loss of life. Under authority of Congress the city of Washington has undertaken, in conjunction with the railroad companies, the separation of grades at the most important points in the city. This work, having only recently been begun, is not yet sufficiently advanced for a detailed report.

The charities of the city are under the control of a board of five members appointed by the President of the United States, who serve without compensation. It is the duty of this board to investigate and supervise all institutions or associations of a charitable, eleemosynary, correctional or reformatory character which are supported in whole or in part by appropriations from Congress. The Commissioners of the District of Columbia may at any time instruct the Board of Charities to make an investigation into any of these institutions within the city. The financial estimates of the board are transmitted to Congress by the Commissioners and the accounts and expenditures of the board are under the supervision of the Commissioners.

There is also a board known as the Board of Children's Guardians, composed of nine members appointed by the Judges of the Police Court and the Judge of the Criminal Court of the District of Columbia. It is required that at least three of the members shall be women. The general function of this board is to look after delinquent children and children who have no suitable homes and no adequate means of earning a living, as well as children of vicious parents.

The courts of the city consist of a Court of Appeals made up of one Justice and two associate Justices; a Supreme Court consisting of one Chief Justice and five Associate Justices; a Police Court consisting of two Judges, and a Juvenile Court with one Judge, six Justices of the Peace, all of whom are appointed by the President of the United States. Inasmuch as the city of Washington, — or the District of Columbia, — is not subject to the jurisdiction of any commonwealth, the judicial system just outlined is much

more elaborate than would be necessary for purely local matters in a city subordinate to state jurisdiction.

The city of Washington owns and operates only one public utility, that is, the water works. The water supply is obtained from the Potomac River and is brought to the city by an an aqueduct seventeen miles long. This aqueduct and the elaborate slow sand filtration plant just completed are under the direct control of the Chief of Engineers of the United States Army. The distribution system, as already mentioned, is under the immediate control of the Engineering Department of the city. The Commissioners recommend that the aqueduct and the filtration plant be transferred to their jurisdiction. This would simplify the administration of the water works and tend to economy and efficiency. The United States Engineer in charge joins with the Commissioners in making this recommendation. The city has over 400 miles of water mains ranging from 75 inches down to 1—1/4 inches in diameter. The total cost of water mains to June 30, 1906, was approximately two million dollars. The city also maintains 85 wells from which a certain amount of water is obtained. The average daily consumption of water in the city in 1906 was more than 68 million gallons. An effort is being made to reduce this consumption by the installation of water meters. The total number of water meters in use on June 30, 1906, was 2,401, but plans were under way for installing 4,000 more during the next fiscal year. The official in charge reported that leaks and waste were found during the year upon 18,549 premises, or approximately one-fifth of all the houses served by the water works. The importance of reducing the consumption of water by stopping waste is shown by the fact that with the present per capita daily consumption of over 200 gallons the Commissioners are confronted with the necessity of calling upon Congress to furnish an additional water supply by the construction of another conduit from the surce of supply to the city. The total revenue of the water department for 1906 amounted to $ 405,786, showing an increase of $ 127,000 in ten years. The Federal government has recently expended an enormous sum in establishing a slow sand filtration plant to purify the Potomac River water supply. As already stated, early returns from the Health Department do not show that filtration has lessened the typhoid fever rate.

The other public utilities of the city, including gas, electric

lighting, telephones and street railways are all owned by private companies under franchises granted directly by the United States Congress. The outstanding capitalization of these various companies amounted in 1903 to about 45 million dollars. There are two street railway systems, operating together about 145 miles (single track) of street railway. All of this is equipped with electricity and somewhat more than half is run on the underground trolley system.

The price of gas to the government and to private consumers for other than street lighting purposes is $ 1.00 per thousand cubic feet with a penalty of ten per cent added if the bills are not paid within ten days after being rendered.

Street lighting costs the city, for gas $ 20 per light per annum, and for electricity $ 85 per light per annum.

The usual safeguards are required in the letting of contracts. In the case of any street work the total cost of which is estimated to exceed $ 1,000, notice must be published in one newspaper calling for proposals and if the cost is to exceed $ 5,000 then notice must also be published in a newspaper in New York, Philadelphia and Baltimore. The Commissioners are required to accept the lowest responsible bid unless they reject all proposals. They are forbidden to divide a contract for the purpose of reducing the sum of money to be paid to less than $ 1,000. All construction and repair contracts require the unanimous approval of the Commissioners. The supplies for all departments of the city government are purchased through a property clerk and a superintendent. The latter buys the supplies for the Engineering Department and the former for all other branches of the government. Supplies are purchased under contract with the lowest bidders after public advertisement, except in emergency cases.

Thirty-five or forty years ago, before Congress took away the right of the people of Washington to self-government, there was an era of colossal improvements accompanied by rank municipal corruption under a political "boss". The corruption of that period has now been forgotten and the city is proud of the improvements. Under the rule of the Commissioners, the government of the city of Washington appears to be honest and fairly efficient.

III. New York.

The city of New York is the second in the world in point of population and the first in the magnitude of its municipal expenditures. Its history has been one of rapid growth and almost unexampled industrial and commercial development. In 1800 the population in the territory now comprised within the city limits of New York was about 64,000. One hundred years later it was 3,437,000.

New York was first settled by the Dutch in the Seventeenth Century and was called at that time New Amsterdam. After the English took possession the name was changed to New York. Its first city charter under English law was granted by Governor Nicolls one June 12, 1665. This quaint charter superseded "the form of government late in practice within his Majesty's town of New York, under the name and title of Schout, Burgomasters and Schepens, which are not known or customary in any of his Majesty's dominions". It was then declared that the inhabitants of Manhattan Island "are and shall be forever accounted, nominated and established as one body politic and corporate under the government of a Mayor, aldermen and sheriff". The Mayor, five aldermen and the sheriff were named for the period of one year in the Nicolls charter. They were given "full power and authority to rule and govern as well all inhabitants of this corporation as any strangers according to the general laws of this government and such peculiar laws as are or shall be thought convenient or necessary for the good and welfare of this, his Majesty's corporation: as also to appoint such under officers as they shall judge necessary for the ordinary execution of justice".

The mayor had a vote in the council and no action could be taken unless he or his deputy was present. Governor Nicolls then proceded to "strictly charge and command all persons to obey and

execute from time to time all such warrants, orders and constitutions as shall be made by the said Mayor and Aldermen, as they will answer the contrary at their utmost peril".

A new charter known as the "Dongan Charter" was granted to New York in 1686. This instrument went more into detail in prescribing the duties of the government. In 1708 a third charter known as the "Cornbury Charter" was granted, which, like the original "Nicolls Charter," was a very brief instrument. As the city became more populous the need of a more explicit body of law came to be recognized and led to the adoption of the "Montgomerie Charter" of 1730. The city lived under this charter until after the state of New York, in company with the other American colonies, achieved its independence and became a member of the American Union. The first complete charter from the State of New York was granted to the city in 1813. In 1830 and again in 1873 revised charters were granted. In 1882 a complete revision of the New York city charter, known as the "Consolidation Act," was passed and remained in force until the charter of Greater New York came into force at the beginning of 1898. This last charter, with some amendments, is still the governing law of New York City. The adoption of the Greater New York Charter was an event of great importance in the history of American municipal government. It went along with the consolidation of New York City, Brooklyn and other neighbouring towns into the present metropolis of the Western Hemisphere, with a land area of 209,218 acres, or more than 327 square miles, under one municipal government. If the territory, excluding water, embraced within the municipality of New York were made a perfect square the length of each of the four sides would be eighteen miles.

Constitutional Limitations in New York State.

Before proceeding to a detailed examination of the present charter and administration of New York City, it will be necessary to point out those provisions of the Constitution of the State of New York which operate to limit the power of the State legislature over the city government. As already stated, in American theory the municipal corporation is the creature of the State legislature and is wholly subject to its power, except as limitations upon this power may have been placed in the Constitution of the common-

wealth in which the city is situated. The commonwealth Constitution is a much more stable body of law than the statutes enacted by the legislature. The provisions of the Constitution relating to municipal government are therefore to be considered as comparatively permanent factors in the development of municipal institutions.

Under the constitution of the State of New York the legislature is prohibited from appointing by special laws local officers or commissioners to regulate municipal affairs.

The Constitution divides the cities of the state into three classes and defines "special city laws" as laws relating to fewer than all of the cities in any one class. Cities of the first class are those having a population of 175,000 or more, and at the present time are three in number, — New York, Buffalo and Rochester. If the legislature desires to pass a special city law, — and any law referring to New York City alone would under the Constitutional definition be such a law, — it is required to send to the mayor of the city or cities concerned a copy of the proposed act. After receiving the measure, the mayor holds a public hearing and within fifteen days returns the measure to the legislature with his certificate stating whether or not he accepts it on behalf of the city. If he accepts it, the measure is then sent to the Governor of the State for his approval or veto. If on the other hand, the Mayor refuses to accept any such measure, it can not become a law unless passed a second time by the legislature, and signed by the Governor the same as other state laws, or passed over his veto by a two-thirds vote. This provision guarantees that the people of a city shall be apprised by the State legislature of any proposed local legislation affecting them, and through their chief executive shall have an opportunity to make known their approval or disapproval of such measure. It does not secure "home rule", however, for in any case the legislature has authority to override the wishes of the city, and in practice it has done so on several important occasions. The act consolidating old New York, Brooklyn and other towns into Greater New York was passed in spite of the disapproval of the mayors of New York and Brooklyn. The Greater New York charter itself was passed without the acceptance of the mayor of old New York. The Public Utilities Commission bill, a most important piece of legislation calculated to bring all the franchise-holding companies of New York City under the control of a Board of Commissioners

appointed by the Governor, was passed in 1907 in spite of the disapproval of the mayor of Greater New York.

Another provision of the New York State Constitution gives the legislature the power to authorize but not to require payments by cities for the support of charitable and reformatory institutions which are under private control.

Still another provision requires that city officials must be elected by the voters of the city or appointed by such authorities of the city as may be designated by the legislature. This clause effectually prevents the appointment of strictly local officials in New York City by the State legislature, the Governor or any other central state authority.

The Constitution also provides that municipal elections shall not be held at the same time as national and state elections.

Another clause in the Constitution forbids the legislature to grant any extra compensation to a public officer or agent after the service has been rendered or the contract entered into or to authorize a municipal corporation to do so.

The indebtedness of cities in the State of New York is limited by the Constitution to 10 per cent of the assessed valuation of taxable property within the city limits, but debt incurred for procuring a public water supply is not included within the ten per cent limitation. It is required, however, that in the case of water bonds the city shall make provision at the time the bonds are issued for taxes sufficient to pay the annual interest and pay off the principal within twenty years.

The New York Constitution also limits the general tax rate which may be levied by cities of over one hundred thousand population to 2 per cent in addition to the taxes required to provide for the interest and principal of the city's debt.

Cities in New York State are also prohibited from lending their credit to any private company or corporation or becoming stockholders in any such company or corporation.

The Constitution also provides that "appointments and promotions in the civil service of the state and of all the civil divisions thereof including cities and villages, shall be made according to merit and fitness, to be ascertained, so far as practicable, by examinations which, so far as practicable, shall be competitive". An exception is made, however, in the case of honorably discharged soldiers and sailors of the United States, who are entitled to preference in

appointment and promotion without regard to their standing on any eligible list. The legislature is required to pass laws for the enforcement of these provisions. As a matter of fact, although New York City has a local civil service commission, there is a state commission which has an effective control over the local commission. The rules made by the city commission take effect only when approved by the state commission and the latter may, by unanimous vote, rescind any rule of the city commission which does not carry out the provisions of the civil service law of the state. The state commission may also, with the approval of the Governor, remove any member of a municipal commission after charges have been preferred and a hearing given. In case of a vacancy on a city commission arising in this way or by the resignation of a commissioner pending investigation, the state commission has authority to appoint a new man to the place, and in case the mayor of any city fails to appoint a local commission the state commission itself appoints one, and if the city commission fails to make rules for putting the civil service laws into operation the state commission itself establishes the rules.

Legislative Control over New York City.

The extent to which state legisl ativecontrol has been exercised over New York City is shown principally by the detail into which the city charter, enacted by the state legislature, goes. The present charter of Greater New York is a document of nearly 350,000 words and goes into great detail in outlining the organization of the city government, fixing salaries, etc. In addition to the legislative control exercised in the passage of so detailed a charter, however, there are other ways in which it is exercised indirectly through laws affecting the city. For example, a State Board of Charities has been created which exercises supervision over the activities of the city authorities in the administration of charities. It is the duty of this State Board to inspect and investigate, call attention to abuses, give advice and assistance and approve plans for almshouses. This board also makes rules for the treatment and reception of inmates of private institutions who are supported in part by public aid.

The state has also taken over the administration of the excise liquor law and this duty is performed through a state commissioner who has the collection of liquor moneys in Greater New York

and has a corps of special agents independent of the local authorities.

The state has also established a Board of Examiners for school teachers. This board has complete control over the examinations in all parts of the state.

By all odds the most important piece of legislation in recent years by means of which the State New York has attempted to exercise control over the local affairs of New York City is the new Public Service Commission law passed early in 1907 at the instance of Governor Chas. E. Hughes. New York City is the home of great franchise monopolies. The street railway, tunnel gas and electric light companies of this city are capitalized, by a computation recently made at an aggregate of more than $ 1,000,000,000. The City of New York has about half of the population and three fourths of the wealth of the state. Consequently the local transportation facilities of the metropolis and the supply of gas and electricity are considered matters of state interest. The new Public Service Commission law provides for a commission of five members for Greater New York appointed by the Governor of the state for a term of five years. The appointments are so arranged that one Commissioner will go out of office on Feb. 1, 1909, and one Commissioner annually thereafter. Each member of the Commission receives a salary of $ 15,000, and the Commission is given practically unlimited authority to employ experts and appoint subordinates for carrying on its work. The Commission has "general supervision of all common carriers, railroads, street railroads, railroad corporations and street railroad corporations" within the city and is required to keep itself "informed as to their general condition, their capitalization, their franchises and the manner in which their lines owned, leased, controlled or operated are managed." The Commission has authority to examine all the records and books of these public service corporations or to require sworn copies of such books, contracts, records, etc., to be filed with it. The Commission prescribes the form of annual reports to be made by the public service corporations. It investigates the causes of accidents, receives complaints from citizens in regard to improper service rendered or unreasonable charges made, has authority to regulate "the rates, fares or charges" demanded or collected by any common carrier for the transportation of persons, freight or property. The Commission may also deter-

mine what the just, reasonable, safe, adequate and proper regulations, practices, equipment, appliances and service of common carriers shall be, — and its orders have the force of law. The Commission may establish a uniform system of accounts to be used by all the common carriers subject to its supervision. No franchise holder is permitted to transfer his privileges or enter into any contract affecting them without the approval of the Commission. Furthermore, no public utility corporation in the same line of business, unless authorized by the Commission, and no other corporation under any conditions, may be permitted to purchase or hold more than 10 per cent of the total capital stock issued by any public utility company. Public utility corporations are also forbidden to issue stocks, bonds or notes running for more than one year except under authority from the Commission, but the Commission has no power to authorize the capitalization of any franchise right in excess of the amount which may have been paid to the public authorities as a consideration for the grant of such franchise right. The law also forbids the increase of the capital stock of public utility corporations by consolidation. The Commission also has authority to require the city, if it should embark upon the manufacture of gas or electricity, to make an annual report in detail, and the city is not permitted to build, maintain or operate any gas or electric light plant for other than municipal purposes, except with permission granted by the Commission.

It is altogether too early to see what effect the control of New York City's public utility corporations by a state-appointed commission will have upon the government of the city itself. It is clear, however, that the problems which the Commission is attempting to solve are among the most tremendous of modern times and constitute, in an important sense, the crux of municipal democracy.

The Charter of Greater New York.

As explained by Wm. C. De Witt, chairman of the committee that framed the Greater New York charter and also member of the Commission appointed a few years later to propose amendments, the philosophy of the charter has a deep significance. "In designing a governmental system for a city of three million people," said Mr. De Witt in a public lecture ten years ago, "the Constitution of the

United States naturally occupied a conspicuous place among the models to be consulted. The rare combination of powers grouped in one republic, the exquisite welding of states sovereign over their domestic affairs and in turn made up of towns, villages, cities and counties, each enjoying an adequate measure of home rule into an indissoluble union under a supreme federal authority, have rendered the Constitution of our country the most perfect fabric of civil society the world has yet seen . . . Any governmental system to be agreeable to the genius of our institutions should yield to each distinctive community an appropriate measure of home rule in any common association however large, whether imperial or republican. This organic principle by which large states are made up of small states, wheels within a wheel, sustaining and not conflicting; a galaxy, not a solid; each orb moving in its sphere, yet all revolving around a central sun — is quite as appropriate to the organization of great cities and is just as indispensable to proper distribution of their municipal powers as it is to states . . . It was not made applicable to any city by the master builders of our republic because there was no great city in the country when the Constitution was formed."

Mr. De Witt then pointed out that London and Paris are both divided into districts, or local subdivisions, for purposes of local self government, while at the same time a strong central municipal administration is maintained to preserve the unity of the government.

Following, then, the principles of the United States Constitution and the example of London and Paris, the Greater New York Charter divides the city into five boroughs, divisions already made by nature and history. The central and most populous borough, consisting of the Island of Manhattan, was named "Manhattan". All the rest of the old city of New York, constituting that part of the present city lying north of the Harlem River on the mainland, was called "The Bronx". The old City of Brooklyn was transformed into the Borough of "Brooklyn". The rest of the territory of Long Island included within the limits of Greater New York was named the Borough of "Queens," and Staten Island, which stands at the entrance of New York Harbor, was called the Borough of "Richmond".

"The need and the propriety of these divisions for administrative work will not be gainsaid by any enlightened man," says Mr. De Witt. "We have in Mr. Joseph Chamberlain the highest authority

for the statement that a population of one half million is practically the largest number that can be governed administratively from one center with the individual attention and constant assiduity that have contributed so much to the usefulness and popularity of corporation work. It needs only common knowledge and perception to understand that all the administrative business of Greater New York could not be transacted from one city hall with any regard for the convenience of the people or for the expedition of public business." Mr. De Witt states that at one time even before the boundaries of New York were enlarged to their present dimensions the horses engaged in street cleaning were stabled so far away from some parts of the city that at times it took them half a day to go to and come from the place where they were needed for the work in hand.

In each borough there is elected, by popular vote, a borough president who is supposed to be on the lookout for the interests of his borough at all times.

The Borough President holds his office for four years. In each of the three larger boroughs his salary is $ 7500, and in the other boroughs $ 5000 a year. The Borough President has authority to appoint and at pleasure remove a Commissioner of Public Works for his borough who shall represent the Borough President in all matters relating to streets, sewers, public buildings and supplies, and take the place of the Borough President in case of the latter's absence or illness. The Borough President also has authority to appoint a Secretary and such other assistants as he may deem necessary if he can induce the general authorities of the city to make the necessary financial provision in the annual budget. Within his Borough, the President has control of grading, paving and repairing streets and highways, of laying surface railroad tracks in streets, including the form of rail to be used, the character of the foundation and the method of construction, of the construction and maintenance of bridges and tunnels, of all matters relating to sewers and drainage, of the construction and maintenance of all public buildings, except school houses, almshouses, penitentiaries and fire and police station houses (which are otherwise provided for), of the location, erection and maintenance of public baths and public comfort stations and of other matters of similar nature. He is authorized to prepare all contracts relating to public work in his Borough.

subject to the approval of the city's legal adviser. In the small Boroughs of Queens and Richmond, the President has certain additional powers, including the control of street cleaning and the removal of ashes, garbage and rubbish. The charter declares that in the power to construct and maintain sewers is included authority to construct aud maintain sewage disposal works.

Further to encourage the spirit of local independence and civic interest within the limits of the Greater City, twenty-five local improvement districts, each with an historic name, are established by the charter. In each of these districts there is a Board of Local Improvements consisting of the President of the Borough in which the district is situated and the various members of the Board of Aldermen living within the district. These Boards have power to begin proceedings for the construction of tunnels and bridges, for the acquisition of land for parks, streets, sewers, bridges and bridge approaches, for the opening, paving and repairing of streets and the construction of sewers, for the paving of sidewalks and for the setting of street lamps and the providing of signs designating the names of streets, — provided that any of these improvements are to be paid for in whole or in part by special assessments upon property benefitted.

The local Board may also hear complaints in regard to nuisances in the streets or against disorderly houses, drinking saloons violating the law, disorderly assemblies or other matters concerning the peace, comfort, order and good government of any neighborhood within the district, or concerning the condition of the poor within the district. The Board has authority to pass resolutions on these subjects not inconsistent with the powers of the central city authorities. These resolutions, however, must be submitted to the Mayor, and if he declares them general in character they are deemed invalid. The Local Boards for the districts situated within any particular borough hold their meetings at the Borough building, which serves the purpose of a local city hall.

The City Council.

We now come to a general description of the organization of the central government of New York City. As Mr. De Witt says, the general scheme follows that of the United States Constitution. Executive or administrative powers are separated from legislative

and judicial powers and separate departments of government are organized for the exercise of these several powers. Under former charters the City Council had been reduced to a body of slight importance. The character of the aldermen elected in New York during most of the Nineteenth Century was such as to reduce public confidence in the Council to the lowest ebb. The result was that the State Legislature itself gradually assumed the functions of the City Council, or delegated them piece-meal to other local authorities. The framers of the Greater New York charter were imbued with the idea that the City Council should assume its ancient place as the central authority of the city government and that it should be vested with the right to exercise all of the powers of the municipal corporation except where other specific provisions were made in the law. The well-established practice of the present day, however, was too strong to yield, and consequently the New York City Council, or "Board of Aldermen," as it is called, falls far short of the dignity and importance which we should expect of the Council of so great a city. The Board of Aldermen consists of 79 members. Of these, 73 are elected by the people once in two years by single districts. The six other members are the five Borough Presidents and the President of the Board of Aldermen, who is elected for a period of four years by the people of the whole city. The salary of the President of the Board is $ 5000 a year and the salary of each of the aldermen elected by districts is $ 2000 a year. Heads of administrative departments of the city government are entitled to sit in the Board of Aldermen and are required to do so whenever asked by the Board. They are also required to answer any questions regarding the affairs of their departments asked by any member of the Board, provided that 48 hours' written notice has been given them. These administrative officers have the right to participate in the discussions of the Board of Aldermen, but do not have the right to vote.

The Board of Aldermen has authority to appoint the City Clerk, who holds his office for a term of six years. He has charge of all the papers and documents of the city, except those that are specifically committed by law to the keeping of other departments. The Clerk keeps a record of the proceedings of the Board of Aldermen and a public record of the city ordinances. He also keeps a "street franchise book" in which is transcribed every grant,

franchise, contract or resolution in the nature of a franchise affecting any of the streets or public places belonging to the city, as these franchises may be granted from time to time. The Clerk is required immediately after each meeting of the Board of Aldermen to prepare a brief abstract, omitting technical and formal details, of all resolutions and ordinances introduced and passed by the Board of Aldermen; of all recommendations of its committees and of all its financial proceedings, including full copies of messages from the Mayor and reports of the city departments. This abstract is published in the "City Record," a daily paper published by the city for official purposes. The Board of Aldermen is not permitted, except by unanimous consent of its members, to adopt any ordinance or resolution involving the alienation of the city's property, the granting of a franchise, the making of any specific improvement, the appropriation of money or the taxing or assessing of property until at least five days after the clerk's abstract of its provisions has been published in the City Record. The Mayor is not authorized to approve any such ordinance or resolution until at least three days after the ordinance or resolution has been passed and published in the City Record. The City Clerk receives a salary of $ 7000 a year.

No member of the Board of Aldermen is eligible to any other office under the city government and no member, while in office, may be a contractor with the city or an employe of the city in any capacity.

The Board of Aldermen is required to meet at least once each month, except in August and September, and the Mayor may at any time call a special meeting of the Board. Indeed he is required to call such a meeting if asked to do so by written petition of fifteen members. Three days notice, however, is required before any special meeting can be held.

The passage of any ordinance or resolution requires the affirmative vote of a majority of all the members of the Board, and the Board is not permitted to expend money for any celebration or entertainment except by a four-fifths vote of all its members. Furthermore the Board is not permitted to make any additional allowance beyond the legal claim existing under a contract with the city except by unanimous vote. Ordinances and resolutions passed by the Board are presented to the Mayor for approval. He has

fifteen days in which to pass upon them. If the Mayor does not approve of the Council's action he may refuse to sign it and state his objections to it in writing. If he takes this course the Board of Aldermen may, after ten days and within fifteen days, reconsider the matter and pass it over his veto by a two-thirds vote of all its members. In case, however, that the ordinance or resolution involves the expenditure of money or the creation of a debt, a three-fourths vote is required to pass it over the Mayor's veto. Whenever an ordinance or resolution embraces more than one distinct subject the Mayor may veto specific items without keeping the rest of the measure from going into effect.

The Board of Aldermen is given specific authority to make, amend and repeal "all ordinances, rules and police, health, park, fire and building regulations not contrary to the laws of the State or the United States as it may deem necessary to carry into effect the powers conferred upon the City of New York" by its charter or any other state law or grant, and such other ordinances as the aldermen may deem necessary for the good government, order and protection of persons and property and for the preservation of the public health, peace and prosperity of the city and its inhabitants. This grant is made, however, subject to specific grants of power conferred by the charter upon the Borough Presidents and various city departments including the Board of Education and the Board of Estimate and Apportionment. The charter goes on to say that "no enumeration of powers in this act shall be held to limit the legislative authority of the Board of Aldermen except as in this act specifically provided, and the Board of Aldermen in addition to all enumerated powers may exercise all of the powers vested in the City of New York by this act or otherwise" and may pass such ordinances and bylaws applying throughout the whole of the city or applying only to specified portions of it as the board may deem meet "for the good rule and government of the city". The Aldermen are also authorized to provide for the enforcement of the city ordinances by fines, penalties, forfeitures and imprisonment. The Aldermen are given further specific authority to construct or acquire by purchase or condemnation additional water works to supply the city and its inhabitants with water. They are also specifically authorized to provide for the acquisition or construction of markets, parks and park ways, playgrounds and drive ways, bridges, tunnels

nder stream and public buildings, including school houses and public omfort stations and for any of these purposes they may issue city onds if the project is approved by the Board of Estimate and ıpportionment. The Aldermen may also authorize the issue of bonns ɔr any other purpose connected with the exercise of the city's owers, on condition, however, that such additional indebtedness hall be first approved by unanimous vote of the Board of Estimate nd Apportionment.

In case any proposition for the issue of bonds has been ap-ɔroved by the Board of Estimate, the Board of Aldermen must con-ider the matter at a time not later than one week afterwards. The ıldermen must act upon bond issues within six weeks after they ave been approved by resolution or vote of the Board of Estimate. Vhere a majority of all the members vote against any such pro-ɔosition it is deemed rejected, but unless a majority of all the ıembers vote against it within the six weeks time prescribed the ɔond issue approved by the Board of Estimate is considered to have ɔassed the Board of Aldermen by the requisite vote.

The Board of Aldermen is given specific authority to regulate he use of the streets by ordinances applying either to the whole ity or to specified sections of the city, but the Board may not pass ny special ordinance regulating the use of streets except for the stablishment of fountains, public comfort stations, public baths and imilar structures maintained by public authorities. The Board of ıldermen is also given specific authority to provide for licensing ınd regulating the business of dirt carts, hackmen, expressmen and ɔther special classes using the streets; of boot blacks, pawn brokers unk dealers, keepers of intelligence offices, peddlers, dealers in ıecond hand articles, etc.; of menageries and circuses and of bone-ɔoiling, fat-rendering and other noxious lines of business. The 3oard is authorized to regulate rates of fare for cabs, automobiles ınd other vehicles which pay a license fee to the city. Upon this 3oard is imposed the duty of seeing in a general way that the laws ınd ordinances of the city are faithfully executed and the Board is ıuthorized to appoint from time to time a special committee of in-ɪuiry into the execution of the laws and the performance of public luty by any department or employee of the city government.

Any member of the Board of Aldermen, who knowingly and

wilfully disregards any provision of law applicable to the Alderm or who votes for any contract in violation of law or any unauthorize appropriation or "for any illegal or injurious disposition of corpora property rights or franchises", is guilty of a misdemeanor and be comes individually liable to the city, on the suit of any citizen an taxpayer, for the amount lost through his official action.

The Granting of Franchises.

The Greater New York Charter has a chapter devoted t franchises and grants of land under water. Inasmuch as the provisions of the charter on this subject are in the nature of the case a limitation upon the legislative power of the City, it is perhaps appropriate to review them here before going on to describe the organization of the other departments of the city government. The charter declares that the rights of the city in its water front, ferries wharf property, land under water, streets, parks and all other public places are inalienable. The charter forbids the grant of any franchise in the streets for a longer period than twenty-five years except that this limitation does not apply to grants for rapid transit subways or for steam railroad tunnels. The city may, however, provide in any franchise for the renewal of the grant on a fair revaluation for a further period of not exceeding twenty-five years. In the case of rapid transit subways and steam railroad tunnels original franchise grants are limited to a period of fifty years with the option of a renewal upon revaluation for twenty-five years more. Franchise rights may be granted by the Board of Estimate and Apportionment, the constitution of which will be described later. A franchise is subject to the mayor's veto. The charter specifically states that any franchise granted by the city shall, at its expiration, terminate and the rights of the grantee in the streets, waters and public places of the city shall then cease without compensation. Any franchise grant may also provide that upon its termination the plant of the franchise holders with its appurtenances shall become the property of the city either without compensation, or upon the payment of a fair valuation excluding any value derived from the franchise. If the city comes into possession of any public utility plant by reversion or purchase it is made optional with the city to operate the property on its own account or to lease it for a term not exceeding twenty years. It is

required that every franchise shall make adequate provision to secure efficiency of public service at reasonable rates and the maintenance of the property in good condition throughout the full term of the grant.

Before any franchise or right to use any street, park, bridge dock or public ground or water belonging to the city is made by the Board of Estimate and Apportionment the proposed specific grant embodied in the form of a contract with all of the terms and conditions, including the provision as to rates, fares and charges, must be entered in the minutes of the Board and be published at least twenty days in the City Record and at least twice in two daily newspapers in the city at the expense of the person or corporation to which the franchise or rights are to be given. Before approving any such contract the Board of Estimate and Apportionment must set a date for a public hearing, notice of which must be published for at least ten days in advance. The Board is required to make inquiry as to the money value of the proposed franchise or right and as to whether the compensation offered by the proposed grantee is adequate, and publish the results of such inquiry for at least ten days in the City Record and twice in two daily newspapers. No such contract may be entered into, however, except upon a three-fourths vote of the members of the Board recorded in the minutes, and at least 30 days must intervene between the introduction of the measure and its final passage. The Mayor, although a voting member of the Board of Estimate and Apportionment, has an absolute veto upon any franchise contract passed by the Board.

The city is given control of the entire water front, subject to the rights of private property owners, and has power to establish, acquire and maintain all ferries, public wharves, docks, approaches etc., necessary for the navigation and commerce, both foreign and domestic, of the city. The rights of the State of New York in the public streams, bays and waters of all description within the city or adjoining it and the title, rights and interest of the people of the state in land under water, within the boundary lines projected of any street intersecting the shore line, as far out as the city may desire to construct docks or piers, are granted to the city in fee simple. None of these rights are subject to sale, but are to be held by the city in perpetuity.

The Executive Departments.

The executive power of the city is vested in the Mayor, the Presidents of the five Boroughs and the officers of the several city departments. The Mayor stands at the head of the whole city administration. He is elected by the people for a four-year term and receives a salary of $ 15,000 a year. The Mayor or the President of any Borough may be removed from office by the Governor of the State for cause after charges have been filed and a hearing granted. The Mayor may himself remove from office any public officer in the city holding office by appointment from him, except members of the Board of Education, Judicial Officers and trustees of certain educational and charitable institutions. The charter states that no public officer shall hold his office for a specific term except as as otherwise expressly provided in the law. The following administrative departments are established by the charter:

1. Department of Finance.
2. Law Department.
3. Police Department.
4. Department of Water Supply, Gas and Electricity.
5. Department of Street Cleaning.
6. Department of Bridges.
7. Department of Parks.
8. Department of Public Charities.
9. Department of Correction.
10. Fire Department.
11. Department of Docks and Ferries.
12. Department of Taxes and Assessments.
13. Department of Education.
14. Department of Health.
15. Tenement House Department.

Each head of department and each President of a Borough is given control of the purchase of fuel, furniture, utensils, books and other articles for the public offices within his department.

The Mayor's Duties.

It is the duty of the Mayor to make an annual statement to the Board of Aldermen of the finances, government and improvements of the city; to recommend such measures as he deems expedient;

to keep himself informed of the doings of the several city departments and to be vigilant and active in causing the ordinances of the city and the laws of the State of New York to be executed and enforced. The Mayor is required to appoint and may remove at pleasure two Commissioners of Accounts, one of whom must be a certified public accountant. It is the duty of these commissioners once every three months to examine the books of the City Comptroller and the City Chamberlain and report to the Mayor a detailed statement of the financial condition of the city. These Commissioners are also required to make such special examinations of the accounts and methods of the departments of the city and of the four counties included within the city limits as the Mayor shall direct. The Mayor is required to appoint a Civil Service Commission of three members, no more than two of whom shall be members of the same political party, who shall act as the local authority for enforcing the State Civil Service law. All appointments, promotions and changes of status of persons in the public service of the city must be made in accordance with this law. The officers of the city whose duty it is to sign or countersign warrants are forbidden to draw up or issue any warrant against the city treasury for the payment of the salary of any person whose appointment or retention in office has not been in accordance with the civil service rules. Subject to these limitations, the Mayor has practically unlimited power of appointment and removal in the administrative service of the city.

Department of Finance.

At the head of the Department of Finance is an officer elected by the people of the whole city once in four years called the City Comptroller. This officer has power to inspect and revise all financial accounts of all departments of the city. He has authority to prescribe the forms of keeping these accounts. All payments by the city, except as otherwise specifically provided in the law, must be made through a disbursing officer of the Finance Department by means of warrants drawn on the City Treasury by the Comptroller and countersigned by the Mayor. Whenever any claim against the city is presented to the Comptroller he may require the person presenting it to be sworn and to answer any questions in regard to its validity. The authority given the Comptroller to settle and adjust

all claims against the city does not authorize him to dispute the amount of any salary established under authority of law, nor to question the performance of his duties by any public official, except when necessary to prevent fraud. The Comptroller receives a salary of $ 15,000 a year. He appoints and may remove at pleasure two Deputy Comptrollers and an Assistant Deputy Comptroller. The Comptroller, by written authority, may grant to one or both Deputies for a period not extending beyond three months all of the power and authority possessed by himself. The Assistant Deputy Comptroller may by authorized by the Comptroller to sign warrants upon the City Treasury.

There are six bureaus in the Department of Finance:

One is a bureau for the collection of revenue from rents and interest on bonds and mortgages, or from the use or sale of property belonging to the city. This bureau also has the management of the city markets.

The second bureau is for the collection of taxes.

The third bureau is for the collection of special assessments, and delinquent taxes, assessments and water rents.

The fourth bureau has charge of the auditing of accounts.

The fifth bureau is for the reception and safekeeping of public money. This bureau is the City Treasury and is in charge of an officer called the City Chamberlain who is appointed by the Mayor.

The sixth bureau has charge of municipal investigations and statistics. The head of the bureau is called the Supervising Statistician and Examiner. As many expert accountants may be employed in this bureau as the Comptroller may deem necessary. The reports of the Bureau are published in the City Record.

The Comptroller is authorized to recommend to the Board of Estimate and Apportionment the retirement from active service of any officer, clerk or employé of the Department of Finance who has been in the employ of the City of New York or any of the municipalities included within it for a period of thirty-five years or more and who has become physically or mentally incompetent. Any person so retired from active service receives a pension equal to one-half the average salary or compensation he received during the last three years preceding his retirement, provided that in no case may the pension be more than $ 1500 a year.

There is also in the Finance Department a Board of Commissioners of the Sinking Fund, composed of the Mayor, the Comptroller, the Chamberlain, the President of the Board of Aldermen and the Chairman of the Finance Committee of the Board of Aldermen. It is the duty of the Sinking Fund Commissioners to take care of the property and investments accumulated for the purpose of paying off the city debt. Their duties include the leasing of public property the revenues for which go to the Sinking Fund, and the sale or transfer of property no longer needed for the purpose to which it was originally devoted. The Sinking Funds of New York are numerous and the regulations governing them complex. There is a general Sinking Fund for the retirement of debt incurred after Jan. 1, 1898, when the old city was enlarged into Greater New York. There are Sinking Funds for the old City of New York, the City of Brooklyn and the other municipalities which are now merged in the greater city. There is also a water Sinking Fund to take care of the debt incurred for a water supply for Greater New York. Separate water sinking funds for the constituent municipalities of the greater city are also continued. The greater city has also inherited from old New York a sinking fund for the payment of interest upon the debt. Many years ago when the New York City Sinking Funds were first established certain specific revenues were pledged to them as a guaranty of the bonds issued by the city. It is these sinking fund mortgages on various sources of revenue that have made necessary the present complex arrangement.

Among the sources of revenue specifically pledged to the various sinking funds are market rents, dock rents, water rents, real estate rentals, ferry rentals, street railway license fees and receipts from the sale of real estate.

Board of Estimate and Apportionment.

In the Charter of Greater New York the Board of Estimate and Apportionment is considered as a part of the Department of Finance. This Board is far more powerful than the Board of Aldermen and is indeed for practical purposes the central and commanding authority in the city government. It is an invention of New York City in which the city has taken considerable pride and which has been copied more or less exactly by a number of other

large cities in the United States. The Board is composed of electi officials who are entitled to membership in it by reason of the holding certain offices. These officials are the Mayor, the Ci Comptroller, the President of the Board of Aldermen and the fiv Borough Presidents. This makes a total of eight members, but the do not all have equal power in the Board. The Mayor, the Comp roller and the President of the Board of Aldermen are allowed thre votes each. The Presidents of the Boroughs of Manhattan an Brooklyn are allowed two votes each and the Presidents of the three other Boroughs are allowed one vote each. This makes a tota of sixteen votes and every act of the Board, except as otherwise specifically provided by law, must be by resolution approved by a least nine votes. No action can be taken unless members entitled to cast at least nine votes are present, including at least two of the members authorized to cast three votes each. Any *resolution* requires twelve votes to be adopted at the same meeting at which it was originally presented. It is the duty of the Board of Estimate and Apportionment to meet in the month of October each year and prepare a budget of expenses for conducting the public business of the city and of the four counties included within its limits for the ensuing year. This budget must be prepared in detail on the basis of departmental estimates furnished by the heads of the various departments, bureaus and commissions. Before determining the fina estimates the Board is required to give public hearings in regard to them at which taxpayers of the city have the right to be presen and state their views. After final action has been taken upon the estimates by the Board of Estimate and Apportionment the budge is transmitted to the Board of Aldermen and simultaneously publishe in the City Record. The Board of Aldermen immediately meets i special session and continues from day to day for a period not ex ceeding twenty days to consider the estimates. If the Alderme take no action upon the budget the estimates submitted by the Board of Estimate and Apportionment go into effect. The Board o Aldermen may, however, reduce the amounts fixed by the Board o Estimate, except such items as are mandatory under the law, bu the Aldermen have no authority to increase any item or to inser any new one. The action of the Aldermen in reducing any item of the estimates is subject to the Mayor's veto which cannot b overridden except by three-fourths vote of the Aldermen. Not late

than December 25th in each year the budget as finally adopted must be certified bv the Mayor, the Comptroller and the City Clerk, and thereupon the various sums included in it become appropriations for the several purposes named in the estimates.

The Board of Estimate and Apportionment is, of course, required to make provision in the annual budget for the payment of interest on the city debt and for retiring the city's bonds when they fall due, insofar as the accumulations in the sinking funds are inadequate for that purpose. Besides the necessary provision for the city's debt the Board of Estimate and Apportionment is required to include in the annual estimates provision for a considerable number of purposes specified in the charter. These include appropriations for armory buildings, museums of art and natural history, relief of the blind, the expenses of the registration of voters and the holding of elections, the compensation due to the judges of the courts, the salaries and expenses of the county officers of the four counties included in the City of New York and the payments authorized to be made to various private charitable institutions for the care of the poor and the unfortunate. The Board of Estimate and Apportionment is specifically given exclusive power to grant franchises or make contracts providing for the occupation or use of the streets or other public grounds or waters within the city, but no franchise granted by this Board can go into effect without the separate approval of the Mayor. The right to grant franchises was originally vested in the Board of Aldermen, but in 1905 the city charter was amended so as to transfer this power to the Board of Estimate and Apportionment.

The Board of Estimate and Apportionment as originally constituted under the charter of the old City of New York was under the control of the Mayor and his appointees. At the present time, however, as already shown, this Board is constituted exclusively of elected officials and the Mayor has only three votes out of a total of sixteen, with the additional power of absolute veto in the case of franchise grants.

Law Department.

At the head of the Law Department is the Corporation Counsel appointed by the mayor. His salary is $ 15,000 a year and he has charge of all the law business of the city and its departments and

Boards, except as otherwise specifically provided in the law. He is authorized to appoint and remove at pleasure as many assistants as may be needed and to establish bureaus in his department. The charter, however, specifically requires the establishment of three bureaus. One is a Bureau of Street Openings, which has charge of all legal proceedings connected with the opening, widening or alteration of streets and parks and all proceedings involving awards for damages or assessments for benefits in matters of public improvement. Another division of the department is called the Bureau for the Recovery of Penalties and has charge of the recovery of fines imposed for the violation of any law or city ordinance. Still another bureau of this department is established for the Collection of the Arrears of Personal Taxes.

Police Department.

At the head of the Police Department is a Police Commissioner appointed by the Mayor and holding his office for a term of five years unless sooner removed by the Mayor or the Governor of the State. His salary is $ 7,500 a year. He has authority to appoint and remove at pleasure three Deputy Commissioners to whom he may delegate his own authority, except the power of making appointments and transfers. The tendency of the State Legislature to fix numerous details of the city government is well illustrated by the charter provisions relating to the police force. An amendment passed in 1901 specified the number of men of which the force should consist, subject to increase from year to year by the Board of Aldermen on recommendation of the Mayor and the Police Commissioner. The charter provides what the qualifications of police officers shall be, how they shall be promoted, how their salaries shall be paid and what their salaries shall be. Indeed so far as these salaries are concerned there is no local authority of the City of New York which is given any power to change them. Provision is made for a Pension Fund for members of the police force who have become disabled or rendered unfit for police duty by reason of age, and for their widows and orphans.

A great deal might be written about the history and organization of the Police Department of New York City. This department has been the "bone of contention" among the political parties and reform

movements of New York for more than half a century. At the time of the great American Civil War, more than forty years ago, the unwillingness of the city police to maintain order and suppress riots in New York City, incited by persons who sympathized with the South, led to the establishment of a Metropolitan Police Department under the direct control of commissioners appointed by the Governor. This was considered a reform measure at the time, but the resentment of the city against the violation of the principle of home rule resulted in the law being changed and the control of the Police Department being again vested in locally appointed officials. The Police Department of New York City has often been the subject of charges and investigation. There is no doubt that during a large part of its history the department has been in alliance with certain classes of criminals. The opportunities for "graft" through blackmail have at times been used to the limit by the New York police. Indeed conditions in New York under the political administration of "Tammany Hall" have often made the city government and especially the Police Department a highly organized school of crime. It is believed that present conditions in this department are much better than they were a few years ago, but it is impossible to say whether or not this alleged improvement indicates the breaking up of the old alliance with vice and crime upon which New York Police Captains formerly throve and grew immensely rich.

Department of Water Supply, Gas and Electricity.

At the head of the Department of Water Supply, Gas and Electricity is a Commissioner whose salary is $ 7,500 a year. He is appointed by the mayor. He has charge of the City Water Works and of making contracts with private companies for supplying the city with gas and electric light. He also has charge of the inspection of gas and electricity and of the use and transmission of gas, electricity, pneumatic power and steam for all purposes in the public streets and of the construction of conduits, subways, etc., for such transmission. Subject to the approval of the Board of Estimate and Apportionment he has power to select sources of water supply for the city anywhere in the state of New York. The city has authority to obtain possession of any real estate and water rights required for this purpose by condemnation proceedings. The city also has authority to build

aqueducts and conduits required for bringing the water supply from its source and may take necessary measures to prevent the pollution of the sources of supply. The city may not, however, take away the sources of supply in actual use by any other city or village. The Commissioner at the head of this department also has supervisory control over private companies which may engage in the supply of water to the inhabitants of the city. He is authorized to examine their sources of supply, to see whether they are wholesome and whether the supply is adequate, and to establish reasonable rules and regulations in regard to the supply for the convenience of the public. He may also regulate the rates charged for water, but may not reduce them below what is just and reasonable. In case of dispute over this last point the matter is determined on its merits by the Courts. Water rates charged by the city water works are fixed by the Board of Aldermen on the recommendation of the Commissioner. The commissioner is empowered to cause water meters, the pattern and price of which have been approved by the Board of Aldermen, to be placed on all premises where water is used for business consumption. If authorized by the Board of Aldermen he may also place meters in private dwellings. The expense of purchasing and installing meters must be collected from the premises where the meters are installed. The Commissioner of Water Supply, Gas and Electricity is further authorized to inspect electric lights furnished to the city, electric meters and electric wiring and to test the illuminating gas manufactured or sold to any consumer within the city limits. The Commissioner is required to submit from time to time for the consideration of the Board of Aldermen, ordinances for the regulation of electric wires, appliances and current.

No officer, agent or employé of this department of the city government is permitted, under the law, to be in any way directly or indirectly financially interested in the manufacture or sale of gas, electricity or steam or of gas, electricity or steam meters or of any article or commodity used by gas or electric companies. No employé of the department is permitted to give written opinions to a manufacturer or salesman of any such article or commodity.

Department of Street Cleaning.

At the head of the Department of Street Cleaning is a Commissioner whose salary is $ 7,500 a year. He is apppointed by the

mayor. He has charge of sweeping and cleaning the streets in the Boroughs of Manhattan, the Brönx and Brooklyn and of the removal of ashes, street sweepings, garbage and other like refuse and rubbish and of the removal of snow and ice from the streets. It is his duty also to frame regulations controlling the use of the sidewalks and gutters for the disposition of refuse. These regulations are subject to the approval of the Board of Aldermen. The organization and size of the street cleaning force and the maximum salaries to be paid are fixed in the charter, although as in the case of the Police Department provision is made for the increase of the number of men employed by the Commissioner with the approval of the Board of Aldermen and the Board of Estimate and Apportionment. The Commissioner has power to enter into contracts with responsible parties covering periods of not more than five years for the final disposition of all or part of the garbage and refuse collected by his department. Any such contract, however, is subject to approval by the Board of Estimate and Apportionment. In the less populous Boroughs of Queens and Richmond street cleaning is one of the functions of the Borough Presidents.

Department of Bridges.

At the head of the Department of Bridges is a Commissioner with a salary of $ 7,500 a year. He is appointed by the mayor. He has control of the New York and Brooklyn Bridge and the Williamsburg Bridge. He also has control the construction and maintenance of other bridges which extend across the waters of a navigable stream or have a terminus in two or more Boroughs of the city, as well as of smaller bridges not included in the public parks or under the control of the Borough Presidents.

Department of Parks.

At the head of the Department of Parks is a Board of three Commissioners appointed by the mayor, each drawing a salary of $ 5,000 a year. For purposes of park administration the city is divided into three parts. One Commissioner has charge of parks in the Boroughs of Manhattan and Richmond, a second of parks in the Borough of the Bronx and a third of parks in the Boroughs of Brooklyn and Queens. With the approval of the Board of Estimate and Apportionment the Park Commissioners are authorized

to employ a landscape architect to supervise all plans and wo respecting the confirmation, development or ornamentation of i parks, squares or public places of the city. It is the duty of ea member of the commission within his own jurisdiction to maint the beauty and utility of the parks and to take all necessary measu for their improvement, both for ornamental purposes and for benefic uses of the people. The Commissioners acting together have author to make general rules and regulations subject to the ordinances o the Board of Aldermen and also to appoint a secretary and su other officers as may be needed in the central office of the depar ment. Each Commissioner has authority to appoint the requisite subordinates for the administration of the parks in his separate jurisdiction.

There is included in the Department of Parks a Municipal Art Commission, which is composed of the Mayor, the President o the Metropolitan Museum of Art, the President of the New York Public Library, the President of the Brooklyn Institute of Arts and Sciences, one painter, one sculptor, one architect and three others who are not members of any profession in the fine arts. The six last mentioned are appointed by the Mayor from a list proposed by the Fine Arts Federation of New York. No work of art can become the property of the city by purchase, gift or otherwise unless it has been approved by this Commission. The Commission also has the right to pass upon the locations selected for municipal works of art. The term "work of art" includes paintings, mural decorations, stained glass, statues, bas reliefs, monuments, fountains, arches and other structures of a permanent character intended for ornament or commemoration. When requested by the Mayor or the Board of Aldermen the Art Commission may also take action in respect to the designs of municipal buildings, bridges, gates, lamps or other structures to be erected upon land belonging to the city.

Department of Public Charities.

At the head of the Department of Public Charities is a Commissioner whose salary is $ 7,500 a year. He is appointed by the Mayor. He has jurisdiction over all hospitals, asylums and almshouses belonging to the city which are devoted to the care of the feeble-minded, the sick, the infirm and the destitute, except the insane

asylums (which are now leased by the city to the State of New York) and certain city hospitals that are under the control of a Board of seven trustees. The Commissioner is, however, a member of this Board. No payments can be made by the city to any private charitable or reformatory institution for the care of children except upon the certificate of the Commissioner. The charter requires that the poor must be supported by their near relatives where the latter are able to do so. These unfortunates must be cared for and supported in a manner approved by the Commissioner.

The Board of Trustees for the city hospitals is appointed by the Mayor. For the assistance of the Mayor in selecting these trustees lists of suitable persons are submitted by the following organizations: The United Hebrew Charities, The Society of St. Vincent De Paul and the Association for Improving the Condition of the Poor.

Department of Correction.

At the head of the Department of Correction is a Commissioner whose salary is $ 7,500 a year. He is appointed by the Mayor. He has jurisdiction over the city institutions for the care and custody of criminals and other offenders. He is required to classify the offenders under his care so that the youthful and less hardened criminals may not be rendered more depraved by association with older and more hardened offenders. He has authority to maintain schools for the instruction and training of prisoners and may maintain a separate penal institution for youthful offenders. He is required to employ all prisoners whose health permits in quarrying or cutting stone, in cultivating land, in manufacturing useful articles, in building seawalls or in any public work carried on by a department of the city government.

Fire Department.

The Fire Department is under the control of a single Commissioner appointed by the Mayor at a salary of $ 7,500 a year. He is authorized to appoint two Deputies to whom he may delegate all of his powers except the appointment, promotion or dismissal of members of the uniformed force. The Fire Commissioner is authorized to organize his department into bureaus. Three bureaus are specified in the charter. One of these has charge of preventing and extinguishing

fires and protecting property from water used at fires. Another bureau executes the laws relating to the storage, sale and use of combustible materials. The third bureau is charged with the investigation of the origin and cost of fires. The Fire Commissioner has authority to appoint the heads of bureaus, their assistants and all of the officers of the Fire Department, but assignment to duty in the uniformed force must be made by the Commissioner on the recommendation of the Chief of the fire force. If any recommendation made by the Chief is rejected he is required, within three days, to submit another name or names to the Comissioner and to continue to do so until the assignment or promotion is made. Promotions must be made on the basis of seniority, meritorious service and superior capacity as shown by competitive examinations. Members of the uniformed force of the Fire Department, if nominated for any elective political office, must decline the nomination within ten days after receiving notice of it or be deemed to have resigned from the Department. No person can become or remain a member of the Fire Department who is not a citizen of the United States or who has ever been convicted of felony. Firemen must be able to read and write understandingly the English language. At the time of appointment a fireman may not be under twenty-one or more than thirty years of age. No member of the Department is authorized to withdraw or resign without the permission of the Fire Commissioner on penalty of forfeiting the salary due him. The Fire Commissioner has authority to punish a fireman by reprimand, forfeiture of pay or dismissal from the force, but no member of the uniformed force can be removed except on written charges and a public examination conducted by the Commissioner or his Deputy. Causes for removal are conviction of any legal offense, neglect of duty, violation of rules, neglect or disobedience of orders, incapacity, absence without leave, conduct injurious to the public peace or welfare, immoral conduct or conduct unbecoming an officer of the department. Members of the uniformed force are forbidden to contribute money to any political fund or to become members of any political club or of any association intended to affect legislation for or on behalf of the Fire Department or any of its members. The grades and salaries of the members of the Department are fixed in the charter. The salary of the Chief of the force is $ 6,000 a year and from this salaries range down to $ 800 a year for members of the fourth grade of the uniformed force.

A Firemen's Relief Fund is provided, out of which pensions are paid to disabled members of the Department or their widows, orphans or dependent parents. There is also provided a Life Insurance Fund made up from monthly assessments upon the salaries of the members of the Department. Out of this fund the sum of $ 1,000 is paid to the widow or legal representative upon the death of any member of the force who has contributed to the fund.

Department of Docks and Ferries.

The Department of Docks and Ferries is under the control of a Commissioner of Docks whose salary is $ 6,000 a year. He is appointed by the Mayor. All the wharf property belonging to the city is subject to the exclusive control of this department, except that the Sinking Fund Commissioners of the city have a certain supervisory control over the Dock Commissioner. The reason for this is that the income of the Dock Department forms a part of the Sinking Fund. The Dock Commissioner has control of the repair, building, maintaining, leasing etc., of the wharves, and of all the cleaning, dredging and deepening necessary in their vicinity. Subject to the approval of the Sinking Fund Commissioners he may establish new ferries on the waters within or bounding the City of New York. The Commissioner, subject again to the approval of the Sinking Fund Commissioners, has authority to acquire either by purchase or by condemnation proceedings, any and all wharf property within the city limits not already owned by the municipal corporation. Whenever any of the public wharves, piers, docks, etc., constructed under the provisions of the charter are opened to public use the Dock Commissioner is authorized to regulate the charges for wharfage, cranage and dockage of all vessels using them and may alter these charges from time to time. The Commissioner is also authorized to appropriate any particular wharves to the sole use of special kinds of commerce. The Commissioner is authorized to lease any of the city's wharf property for a term not exceeding ten years and may agree to the renewal of the lease at advanced rents for terms of ten years, but not exceeding fifty years in all. Unless, however, these leases are sold at public auction duly advertised, their terms are subject to approval by the Sinking Fund Commissioners. The Dock Commissioner is also authorized to lease the franchise of any of the public ferries for

the highest marketable rental either at public auction or in accordance with sealed bids, but not for a longer term than twenty five years nor for a renewal for a longer term than ten years. Ferry leases, however, must be approved in all cases by the Sinking Fund Commissioners. Ferry franchise leases, like street railway franchise ordinances, may provide for the character of the service to be rendered including the of the speed boats, frequency of trips, rates of fare, etc. In case the Commissioner of Docks and the Sinking Fund Commissioners are unanimous in the opinion that ferries may be leased to better advantage by private agreement than by public sale at auction, these officials are authorized, by unanimous vote, to deviate from the regular procedure just described.

An interesting exception to the general authority given to the Commissioner of Docks is found in the clauses of the charter forbidding him to increase the wharfage rates on boats navigating the canals of the State of New York beyond the rates in force in the year 1871 and also forbidding him to change or interfere with those portions of the water front which have been exclusively set apart for the use of these canal boats. The Dock Commissioner is required, upon the requisition of the President of any Borough of the city to furnish, free of charge, near designated points, accessible, convenient and safe berths for mooring free floating baths. The Commissioner is also required to set apart for the Department of Street Cleaning, the Board of Health and other city departments suitable wharves necessary for their use. Provision is also made for recreation piers. Such piers have two stories. The first story is occupied by dealers in country produce and other merchandise brought to the city for sale; the upper story is set appart for free public use for resort and recreation. The city charter goes into great detail in prescribing the use of the docks and piers and even goes to the extent of establishing maximum rates of wharfage for the various classes of vessels.

Department of Taxes and Assessments.

The Department of Taxes and Assessments is in charge of a Board of seven Commissioners, appointed by the mayor, of whom no more than five may be of the same political party on state and national issues. The President of the Board receives a salary of $ 8,000 a year and each of the other Commissioners a salary of

$ 7,000 a year. The Board is authorized to appoint not more than forty Deputy Tax Commissioners who do the actual work of assessing property for taxation under the direction of the Board. They are required to prepare a detailed statement every year showing that they have personally examined every house, building, lot, pier or other assessable property within their respective districts. They are required to estimate the value for sale, under ordinary circumstances, of each parcel of real estate both with and without the improvements on it.

The assessment of personal property in New York City and in most other American municipalities is a good deal of a farce. "No one can have a moment's doubt", says Dr. E. Dana Durand in writing on the Finances of New York City, "that in this, the very center of capital in America, the personal property held far exceeds in value the real estate, yet it is assessed at but a little over one-fifth as much. . . . It is not because the Assessors utterly ignore personalty that it thus escapes taxation. They regularly place on the rolls at the outset nearly double the number of names and from six to ten times the amount of property ultimately retained. There is no provision in the state for listing personal property by the owner and in fact no attempt is usually made to secure any sort of an inventory of the taxpayers property. A considerable part of the process of assessing personalty is indeed mere haphazard. The Deputy Assessor selects names from the city directory, using his judgment — from his experience and from what he has passed through in regard to the affidavits of those who correct or swear off — in placing the sum opposite each individual name. An enormous proportion of the assessments so made are sworn off." This is nothing new in the history of New York City. Fifteen years ago one of the Tax Commissioners remarked: "We only catch the widows and orphans". Their property can be ascertained from the records of the Surrogate's Court. Dr. Durand cites an instance of a very wealthy New York man who paid taxes on $ 500,000 personal property during his life time. It was found at his death, however, that he owned taxable property amounting to $ 40,000,000. When the Assessors were about to place this man's heirs upon the tax rolls for this full amount, the heirs threatened to convert the property into non-taxable securities. As a result a compromise was reached and the city was glad to place the estate on the rolls for $ 8,000,000,

or one-fifth of its actual ascertained value. Dr. Durand wrote ten years ago. Since then the assessed value of personalty has decreased relatively until now it is less than one-tenth as great as the real estate assessment.

For the purpose of making assessments for benefits in the case of local improvements, there is a board of three assessors appointed by the Mayor. Their assessments are subject to revision by another board consisting of the city Comptroller, the Corporation Counsel and the President of the Department of Taxes and Assessments. The Assessors are not permitted to levy a special assessment on any house or lot or improved or unimproved lands amounting to more than one-half of the fair value of the property. Special assessments may not be levied to pay the cost of repaving streets which have once been paved at the expense of adjoining property owners unless the repaving is petitioned for by a majority of such owners.

All taxes, special assessments and water rents, together with the interest and charges thereon, are liens upon the real estate against which they are levied. If they are not paid, the city may sell the land to collect the charges.

Department of Education.

The Public Schools of New York City are under the control of the Department of Education, at the head of which is a Board consisting of forty-six members appointed by the Mayor for terms of five years. The members of this Board must be selected from the several Boroughs of the city in proportions fixed by the charter. The Board of Education elects its own President annually and also appoints annually a standing committee of fifteen members to constitute an Executive Committee for the care, government and management of the public school system subject to the control of the full Board. Each of the five Boroughs must be represented on this committee. The President of the Board is, by virtue of his office, Chairman of the Executive Committee. The Board has authority to appoint a Secretary, a Superintendent of School buildings, a Superintendent of School Supplies, a City Superintendent of Schools, and a Superintendent of Lectures. All of these officers, except the Secretary, are appointed for terms of six years, but may be removed for cause at any time by a three-fourths vote of all the members of

the Board of Education. In addition to the City Superintendent of Schools, there are eight Associate City Superintendents and twenty-six District Superintendents appointed by the Board ot Education. The District Superintendents, however, are nominated in the first instance by the Board of Superintendents, consisting of the City Superintendent and his eight Associates. The Board of Education is authorized every five years to divide the city into forty-six local School Board Districts corresponding to the number of members on the Board of Education. The districts must be compact in form and as nearly equal as possible in school attendance. In each one of these districts there is a local School Board consisting of seven members, five of whom are appointed by the President of the Borough. The two other members are a member of the City Board of Education designated by the President of that Board and the District Superintendent assigned to duty in the particular district by the City Superintendent. These local School Boards, subject to the by-laws of the Board of Education, are required to visit and inspect the schools in their respective districts and call the attention of the Board of Education to any matter requiring official action. They are also required to report to the Board of Education whenever any additional accommodation is needed for kindergarten or elementary school purposes within their respective districts together with a recommendation of available sites and plans for the erection of necessary buildings. They are also required to report any failure on the part of the Superintendent of Supplies, the Superintendent of School Buildings, the City Superintendent of Schools or any of their assistants or employes in the performance of their duties. These local Boards also have authority, subject to approval of the Board of Superintendents and in accordance with the by-laws of the Board of Education, to excuse absences of teachers within their respective districts. They are also required to try and determine matters relating to discipline and corporal punishment arising from the complaint of pupils or parents against teachers. Furthermore it is their duty to try charges against teachers made by a principal, a District Superintendent or any parent for gross misconduct, insubordination, neglect of duty or inefficiency. They are also required to present to the Board of Education charges against janitors who are guilty of dereliction of duty. They are required to see to the enforcement of the sanitary laws and by-laws relating to the schools.

They have authority, subject to the approval of the Board of Superintendents, to transfer teachers from school to school within their respective districts. They may adopt by-laws, not in conflict with the by-laws of the Board of Education, regulating the exercise of their powers.

All members of the Board of Education and of the local School Boards serve without pay.

Principals and teachers are appointed by the Board of Education on the nomination of the Board of Superintendents. Wherever practicable, teachers are appointed to serve in the Boroughs where they reside. Teachers may be promoted or transfered from one school to another anywhere within the city, but they must not be transferred from one Borough to another without their consent.

Salaries are fixed by the by-laws of the Board, but the charter requires that there shall be a uniform schedule of salaries for the supervising and teaching staff throughout the whole city. This schedule must provide for a yearly increase of such an amount that within a given period of years teachers shall receive not less than a fixed minimum prescribed in the charter. A Teachers' Retirement Fund is provided from which pensions are paid to teachers after their retirement from active service. The Board of Education is authorized to place any teacher or supervisor upon the retired list after he or she has attained the age of 65 years and has been at least thirty years in the public service.

In the Department of Education, in addition to the primary, grammar and high schools, there are two colleges. One is known as the College of the City of New York and the other as the Normal College of the City of New-York. The former is under the control of a seperate Board of Trustees consisting of nine members appointed by the Mayer. The members of the Board of Education are, ex-officiis, trustees of the Normal College, in which teachers are trained for the public school system.

Department of Health.

At the head of the Department of Health is a Board consisting of the Commissioner of Health, who is the executive officer of the department, the Police Commissioner and the Health Officer of the

Port of New-York, who is an officer appointed by the Governor of the State. The Health Commissioner is appointed by the Mayor and receives a salary of $ 7,500 a year.

It is the duty of the Board of Health to enforce the laws of New York, so far as they apply to New York City, for the preservation of human life and the care, promotion and protection of health, including laws relative to cleanliness, to the use or sale of poisonous, unwholesome or adulterated drugs, medicines or food and to the necessary sanitary supervision of the water supply of New York City. The Board is required to co-operate with the state officers whenever epidemics of contagious diseases are threatened and is empowered to maintain on an island in the waters of New York City, set apart for that purpose, all the necessary buildings and hospitals required for the care of persons sick with contagious diseases. The sanitary code of New York is ordained by the Board of Health and may, from time to time, be amended by it. The Board has authority to provide for the enforcement of the sanitary code by fines, penalties and imprisonment. The work of the Department is divided between two bureaus. At the head of one is a Sanitary Superintendent who must have been a practicing physician for at least ten years preceding his appointment. At the head of the other bureau is a Registrar of Records whose duty it is to record births, marriages, deaths and coroners' inquisitions. The duty of the Sanitary Superintendent and his assistants is to execute the orders of the Health Department, act as Sanitary Inspectors and see that the sanitary laws are enforced. The police Department and its officers are required to co-operate with the Health Department and upon requisition of the Board of Health the Police Commissioner details fifty suitable officers from the police force who form the Sanitary Squad and report to the Board of Health. The Health Department has exclusive authority relative to the removal of night soil, dead animals, tainted meats and other refuse matter of like nature. The Board of Health has authority to quarantine houses infected with any contagious, infectious or pestilential disease and to proclaim a quarantine against any city or place outside of New York so far as travel and intercourse between New York and such place is concerned. The Board is also authorized to collect pure vaccine lymph or virus, produce diphtheria antitoxin and other antitoxins, and supply vaccinators and offer every facility for

general and gratuitous vaccination and disinfection and for the use of antitoxins. The department is authorized to sell, at reasonable rates, its surplus supply of vaccine lymph and diphtheria and other antitoxins. The city charter imposes upon every practicing physician the duty of reporting to the Health Department all cases of pestilential, contagious or infectious diseases within twenty-four hours after they come to his knowledge, and also the deaths from such diseases. The jurisdiction of the Department also extends to the supervision of lodging houses, which must be inspected at least twice a year to see that they conform with the requirements of the sanitary laws.

Tenement House Department.

At the head of the Tenement House Department is a Commissioner appointed by the Mayer at a salary of $ 7,500 a year. The Tenement House Department was established on January 1, 1902, as a separate branch of the city government. The central part of New York City is said to be more densely populated than any other spot in the world and the vast majority of all the inhabitants of New York live in tenement houses. An effort to regulate the construction and care of tenement houses has been more or less systematically made for thirty years in New York City, but the tremendous crowding of population, coupled with the inefficiency and corruption of the Health and Building Departments, finally made the establishment of a separate department to have supervision over tenement houses alone imperative. In the first Annual Report of the new department on July 1, 1903, Mr. Robert W. De Forest, Tenement House Commissioner, said: "Tenement conditions in many instances have been found to be so bad as to be indescribable in print; vile privies and privy sinks; foul cellars full of rubbish, in many cases garbage and decomposing fecal matter; dilapidated and dangerous stairs; plumbing pipes containing large holes emitting sewer gas throughout the houses; rooms so dark that one cannot see the people in them; cellars occupied as sleeping places; dangerous bakeries without proper protection in case of fire; pigs, goats, horses and other animals kept in cellars; dangerous old fire traps without fire escapes; disease-breeding rags and junk stored in tenement houses; halls kept dark at night, endangering the lives

and safety of the occupants; buildings without adequate water supply — the list might be added to almost indefinitely. The cleansing of the Augean stables was a small task compared to the cleansing of New York's 82,000 tenement houses, occupied by nearly three millions of people, representing every nationality and every degree in the social scale."

One of the crying evils which led to the establishment of the Tenement House Commission was the prevalence of prostitution among the tenements. A more or less vigorous attempt to enforce the laws for the suppression of prostitution ten or fifteen years ago under a reform administration had resulted to a considerable extent in driving the immoral women into the tenements, where they plied their trade in the midst of the working population of the city. A condition resulted which finally shocked New York into a great reform movement. A new tenement house law was passed in 1901. Under this law the Tenement House Department proceeded at once to eradicate the evil of prostitution from the tenements. The law provided that a penalty of $ 1000 should be levied against the owner of any tenement who did not, within five days after receiving notice from the Department, eject from his tenement any immoral woman who was plying her trade there. The law also provided that any prostitute maintaining her headquarters in a tenement house should be deemed a vagrant and be imprisoned for six months in the work house without any alternative of a fine. Using these two weapons, the department was successful in a comparatively short period in driving the prostitutes out of the tenements.

Another evil which the new department had to meet was the corruption which had become habitual in New York in connection with the enforcement of the building laws. So notorious was this corruption that the new department instead of taking over the experienced employees of the Department of Health and the Department of Buildings, whose duty it had been to enforce the regulations for which the Tenement House Department now was to be responsible, chose rather to organize and discipline an entirely new force of men for this work. "The opportunities for corrupt practices in a department of the size of the Tenement House Department", said the Commissioner, "where there are nearly four hundred employees engaged in administering a law so detailed as the Tenement House Law, where the inspectors come in close contact with both the

tenement house dweller, the tenement house owner, agent and housekeeper, are so great that in perfecting its scheme of organization the department has constantly had in mind the dangers in this direction, and has sought by every means in its power to guard against such opportunities, and to adopt methods of organization that would lend themselves to the checking at all times of the employees, work, so as to stamp out any tendency toward corruption that might exist".

The city charter authorizes the Tenement House Commissioner to organize his department into bureaus and requires that there shall be at least three such bureaus; one to supervise new buildings another to look after inspection and a third to keep the records. No tenement house can be constructed or altered until the plans for light and ventilation have been approved by the department, and after its construction or alteration it cannot be occupied until the department has issued a certificate to the effect that it conforms in all respects to the provisions of the Tenement House Law. Old tenement houses which are found to be infected with contagious diseases or to be unfit for human habitation or dangerous to life or health for want of repair or on account of defects in drainage, plumbing, ventilation or construction, or on account of the existence of any dangerous nuisance on the premises may be vacated by order of the Tenement House Commissioner. In such cases these buildings may not be occupied again until the cause of danger has been removed.

The general building laws are enforced by the Bureaus of Buildings which are established in each Borough of the city under the general supervision of the Borough Presidents. Before the passage of the Greater New York Charter there was in the old city a Department of Buildings coordinate with the other principal departments of the city government. When Greater New York was established, however, the desire to maintain local autonomy as far as possible in the several subdivisions of the city led to the disintegration of this department. It should be noted, furthermore, that in practically all of the administrative departments of the Greater City separate offices and divisions of administration are maintained in the different Boroughs. Mr. De Witt was not without justification in comparing the Greater New York Charter with the Constitution

of the United States on account of its elaborate provision for a strong central government combined with a considerable degree of local autonomy and decentralization of administration.

The Courts.

An elaborate system of local courts is provided for in the charter. There is a "City Court", consisting of seven justices elected by the people for ten year terms. There are twenty-eight District Municipal Courts in each of which is a Justice also elected by the people for a period of ten years. The City Magistrates' Courts, which were established for purposes of administration of criminal justice, are comprised of twenty-five Magistrates appointed by the Mayor for terms of ten years. There is also a "Court of Special Sessions" having jurisdiction in the first instance of charges of misdemeanors committed within the city. This court consists of twelve Justices appointed by the Mayor for terms of ten years. The law provides that the Justices of the Special Sessions shall maintain a separate Children's court to hear and dispose of juvenile cases. Other courts have higher civil and criminal jurisdiction and are maintained as a part of the regular judicial machinery of the State of New York.

Wealth and Financal Transactions of New York City.

The wealth of New York City is almost beyond belief and its financial transactions are stupendous. The following figures give an outline of the facts.

Total value of land, buildings and street franchises (including public property, except streets)	$ 7,397,000,000
Value of land alone, not including public property and other property exempt from taxation and not including street franchises	$ 3,558,000,000
Value of privately owned franchises and fixtures in the streets	$ 467,000,000
Total par value of stocks and bonds of private companies operating street franchise utilities (approximately)	$ 950,000,000

Value of property owned by the United States government and the State of New York within the city limits	$	62,494,920
Value of land, buildings and structures within the city limits owned by the municipal corporation and used for public purposes (not including streets)	$	814,833,000
Total funded debt of the city Jan. 1, 1907 .	$	665,697,000
Annual current expenses of the city government	$	132,000,000
Value of private institutions exempt from taxation, churches, asylums, schools, hospitals, cemeteries, etc.	$	297,018,683

The assessed valuation of personal property for purposes of taxation is $ 554,889,871. This figure is ridiculously small and serves to illustrate the absurdity of the "general property" tax system as it works out in a great city. Indeed, the Department of Taxes and Assessments on January 14, 1907, had 89,897 names on the personal property roll with property accredited to them amounting to $ 3,120,408,553. When the annual process of correcting and "swearing off" personal taxes had been completed, only 42,069 names remained on the roll and the vast estimate of more than three billions of dollars of personal estate had shrunk into a little more than one-half billion.

The finances of New York are so complicated that it is almost impossible to unravel them. The various sinking funds on Dec. 31. 1906, held cash, stocks and bonds to the amount of $ 191,044,000. which left the net funded debt $ 474,653,000. This shows an increase of $ 92,965,000 in three years. These figures do not include temporary loans from which the city gets "ready money" to pay current expenses pending the collection of taxes and other revenues. The City's finances are conducted on the plan of collecting the taxes at the end of the year, after the money has been spent. Consequently, the city every year has to borrow the money to pay its expenses, and then repays the loan at the close of the year, or as soon thereafter as possible.

It would be interesting to know exactly what the city's gross funded debt of $ 665,697,000 represents, but only a partial analysis is possible from the Comptroller's report. About $ 125,000,000 of

the debt is made up of bonds issued for refunding old debt and for general municipal purposes not designated.

Of approximately $ 540,000,000 debt the purposes of which are given in the Comptroller's report, the following is an approximate summary:

For street improvements and sewers	$	108,000,000
For water works	$	78,000,000
For docks and water front property	$	65,000,000
For bridges and viadacts	$	59,000,000
For rapid transit subway	$	47,000,000
For parks, parkways and playgrounds	$	56,000,000
For public schools	$	71,000,000
For buildings, plant and equipment of police, fire, health and street cleaning departments	$	9,000,000
For Public Libraries, museums, memorials, baths and comfort stations	$	15,000,000
For courthouses, hospitals, jails, general muuicipal buildings, etc.	$	23,000,000
For public markets	$	4,000,000
For miscellaneous purposes	$	5,000,000

Perhaps a better idea of the uses to which New York City has put its borrowed funds may be had from the following list of corporate assets reported by the Department of Taxes and Assessments in 1907:

Public parks and places, including public buildings not used exclusively by any one city department	$	429,724,155
Board of Education Property	$	78,577,250
Docks, Piers and Land under water	$	58,200,650
Bridges	$	47,375,200
Aqueduct Property, Water Works	$	32,262,770
Sewerage System	$	42,666,700
Rapid Transit Subway	$	46,704,000
Department of Correction	$	16,876,000
Department of Public Charities	$	15,598,750
Department of Health	$	774,000
Department of Street Cleaning	$	1,319,300

Fire Department	$	6,837,525
Police Department	$	5,076,200
Armories	$	10,588,300
Public Libraries	$	15,004,200
Bath houses	$	1,040,000
Recreation Piers	$	365,000
Markets	$	3,675,000
Fire and Police Electric System	$	1,755,000
Corporation Yards	$	413,200
Total	$	814,833,200

It is noticeable that streets and street improvements are not included in the foregoing list. It is apparent also that the item of $ 32,262,700 for aqueduct property represents only a small part of the total value of the municipal water works. The United States Census Bureau reported that up to 1905 New York City's water works had cost $ 139,000,000 and that the present value of the works was about $ 75,0000,000. The principal source of the city's supply is in the mountains of New York state. Water was first brought to the city from Croton River, thirty-three miles north of the present city limits, by aqueduct about 70 years ago. This supply is of excellent quality and is brought to the city by gravity, but is insufficient for the entire city. Other sources of supply all wells and streams on Long Island. The annual receipts of the city from water rents are more than $ 10,000,000.

The current expenses of the city government in 1906 amounted to approximately $ 132,000,000. The principal sources from which the money to meet these enormous expenses was derived were the following:

General Property Tax	$	83,700,000
Special Taxes on Banks and mortgages	$	3,740,000
Special assessments for local improvements	$	5,705,000
State Subsidy for schools	$	1,350,000
Interest on Deposits and back taxes	$	1,900,000
Liquor Tax	$	6,100,000
Miscellaneous Licenses	$	420,000
Fees, charges and permits	$	1,875,000
Fines and Forfeitures	$	500,000

Sales of old material, manufactured articles and real estate	$	1,050,000
Street Franchises	$	455,000
Bridge Tolls	$	385,000
Rapid Transit Subway Rental	$	2,255,000
House and Ground Rents	$	155,000
Public Market Fees and Rents	$	295,000
Ferry Tolls and Rents	$	965,000
Dock and Slip Rents	$	3,400,000
Water Rents	$	10,345,000
Temporary Loans	$	8,000,000

The appropriations for current expenses during the year 1906 for the principal departments of the city government were as follows:

Mayor's Office	$	66,300
Board of Aldermen and City Clerk	$	160,152
Borough Presidents	$	6,673,288
For Expenses of Elections	$	1,121,540
Department of Finance	$	1,074,552
Law Department	$	635,000
Department of Bridges	$	485,608
Department of Water Supply, Gas and Electricity	$	4,940,938
Department of Parks	$	2,387,355
Department of Public Charities (including hospitals)	$	2,697,221
Department of Correction	$	905,687
Department of Health	$	1,344,397
Tenement House Department	$	618,433
Police Department	$	13,035,703
Fire Department	$	6,602,955
Department of Street Cleaning	$	5,971,530
Department of Taxes and Assessments	$	409,000
Department of Education (including colleges)	$	23,938,006
For Public Libraries	$	772,441
Civil Service Commission	$	125,000
For Publication of "City Record"	$	732,306
For City Courts	$	1,101,850
For Contributions to Private Charitable Institutions	$	3,456,056

For expenses of Government of four counties included in the City of New York . . . . $ 5,151,360

I have not ascertained the exact number of officers and employees of the New York City Government, but the Federal Census report for 1903 gives the figures for several departments. At that time the school teachers numbered 13,449; the police officers, 7,854: the regulars in the fire department, 3,359; the street cleaners and sprinklers, 2,865; persons employed to remove ashes, garbage and other refuse, 1,356; sanitary and food inspectors, 84. The Tenement House Department, first established on January 1, 1902, had within 18 months organized a force of nearly 400 employees. The total number of employees in all departments of the city at the close of 1907 was approximately 40,000.

In many respects New York's municipal administration is more progressive and efficient than that of most other American cities. It is startlingly extravagant, however, and historically corrupt. Yet, after all, this may not appear strange when the character oft the city's population is considered. The mixture of races is so great and their assimilation so imperfect that unified political action can be obtained apparently only by a ruthless organization like "Tammany Hall" held together by the cohesive power of "graft", which is the only political idea understood and appreciated by all nationalities alike. In 1900, when the last census was taken, only about one-fourth of the population of New York was of American parentage. The tremendous influx of immigration into the United States through the port of New York since that date has doubtless kept this proportion from becoming any greater. The total population of the city in 1900 was 3,437,000, of which 2,644,000 were foreign born or had one or both parents of foreign birth. The principal foreign nationalities, counting each person having only one parent born in the specified country as one-half an individual, were represented as follows: Germans, 733,000; Irish, 667,000; Russians, 246,000; Italians, 218,000; English and English Canadians, 176,000; Austrians, 112,000; Scandinavians, 71,000; Poles, 54,000; Hungarians, 52,000; Scotch and Welsh, 48,000; French, 29,000; Bohemians, 28,000; Swiss, 14,000.

While these nationalities may in their own countries have sufficient capacity for self-government, it is hardly to be expected

that when thrown together as they are in New York City, speaking different languages and accustomed to different political traditions and methods, they will be able immediately to merge into a unified efficient democracy. While New York City has been extravagant and corrupt we can not deny that its government has in many ways been progressive. Perhaps it is a matter of wonder that under the conditions existing in this second city of the world American democratic methods have not failed more lamentably than they have.

IV. Chicago.

Chicago is one of the half dozen largest citics in the world. Yet it has no "ancient history." In August, 1833, a mass meeting of the citizens of Chicago was called for the purpose of determining whether or not the people should be incorporated as a town under the generel laws of the commonwealth af Illinois. At this meeting there were thirteen voters, of whom twelve favored incorporation. A few days later an election was held for the purpose of choosing a board trustees. At this election twenty-eight voters appeared. The organization of the town was completed on August 12, 1833, when the Board of Trustees elected a President, a Town Clerk and a Town Treasurer. The population of the town at that time was estimated at 200 souls. The period of rapid growth of the future metropolis began immediately. By 1835 the population had increased to nearly 3300 and in July, 1837, when the first city census was taken, the population was 4170.

The municipal organization effected in 1833 was very simple. The government was vested in a board of five trustees elected annually by the freeholders of the town. The Board of Trustees had authority to pass ordinances (not in conflict with the constitution and laws of the state) for numerous local purposes. They were authorized to restrain and prohibit gambling and disorderly conduct, license shows, establish and regulate markets, dig wells for the public water supply, construct and repair streets and alleys and, when necessary, organize a fire department. They had authority to levy special assessments to pay for street improvements and to levy a general property tax for public purposes, not exceeding the rate of 50 cents on one hundred dollars of valuation.

Chicago is situated on the south western shore of Lake Michigan

and is separated into three natural divisions by the Chicago River and its two branches. As early as 1835 these three divisions were recognized by law and made the basis of financial administration. An act was passed requiring that all taxes should be expended in the districts in wich they were collected.

In November, 1836, the town trustees invited the citizens of the three districts to select delegates to meet with the trustees to consult upon the expediency of applying to the Legislature of the State of Illinois for a city charter and to prepare a suitable draft to accompany the application. The delegates were chosen, the meeting was held early in 1837 and the proposed city charter was passed by the Legislature, going into effect on March 4, 1837, the date of the birth of the City of Chicago.

The First City Charter — 1837.

This first city charter gave Chicago an area of 10 square miles and provided a simple form of municipal government, consisting of a Common Council of ten members, a Mayor and certain other administrative officers. At first the Mayor and Aldermen were elected annually, but a few years later the law was changed so that the Aldermen were divided into two classes, half being elected each year. The city election was held in the Spring at a different time from the state and national elections. This policy is still followed in Chicago. The Mayor was the presiding officer of the Council, but had no veto power over its proceedings. He did not, at this period, appoint the Council committees or the subordinate administrative officers of the city. Practically all the municipal power was centered in the Council itself.

In 1837, when the city was first organized, the total valuation of real estate within its limits was $ 236,842. Two years later, in 1839, Chicago's first great fire destroyed $ 65,000 worth of property. Eighteen years after that in 1857, another great fire occured which destroyed property to the value of $ 500,000. Again in 1871, when the city's population had increased to 335,000 and the assessed valuation of real estate to $ 237,000,000, one of the greatest fires of history occurred, destroying approximately $ 192,000,000 worth of property. From each of these disasters Chicago rose with redou-

bled energy and continued its marvellous growth in population and wealth almost without interruption.

Away back in 1836 the Chicago Hydraulic Company was organized with a capital stock of $ 250,000. Four years later active work on the water works system began and in 1842 the pumps were in operation. The water supply was taken from Lake Michigan. In 1851 the water works were taken over by the municipality and have since developed into a great utility with a total construction cost of $ 39,000,000, a present appraised valuation of $ 36,500,000, an annual income of $ 4,400,000 and a bonded debt of only $ 3,570,000.

A gas company was organized in 1849 with the right to construct gas works, manufacture gas and lay distributing pipes in any of the streets of the city. Furthermore, the company was given the exclusive privilege of supplying the city and its inhabitants with gas for a period of ten years. The Gas Works have remained a private enterprise troughout Chicago's history. Not until 1905 did the city secure from the Legislature the specific authority to fix the rates and charges for gas furnished by any company within the city limits. At that time gas was being furnished at $ 1.00 per thousand cubic feet. This rate was forthwith reduced by ordinance of the Common Council to 85 cents.

In 1849 the people of Cook County, in which Chicago is situated, adopted what is known as the "Township System" of organization. This system provided for a series of administrative officers to be elected in each township every year. The result of the action taken in 1849, so far as Chicago is concerned, has been far reaching and disastrous. The township organization, including an unnecessary duplication of offices and conflicting administrative machinery, has been maintained till the present time, although the worst feature of the township system was abolished in 1898 when a county board was etablished for the assessment of property for taxation. Still later, through an amendment of the Constitution of the State of Illinois, the way was opened for the consolidation of the various local governmental bodies within the limits of Chicago and now after nearly sixty years of confusion and disorganization due to the adoption of the township system in 1849, Chicago may soon be in a position to administer its municipal affairs with a reasonable degree of unity.

The Second City Charter — 1851.

The city charter of 1837 with its many amendments was superseded in 1851 by a new organic law. The list of officials to be elected by the people was considerably extended and included a Mayor, City Marshal, Treasurer, Collector, Surveyor, Attorney and a Chief Engineer and two Assistant Engineers for the Fire Department. In addition to these, two aldermen and a Police Constable were elected from each ward and a Street Commissioner was elected from each of the three divisions of the city. The new charter, however, gave the Mayor increased power. He was given the appointment of the eight standing committees of the Common Council and authority to veto ordinances and resolutions of the Council, which, however, might be repassed over his veto by majority vote. The salary of the Mayor was fixed at $ 1,200. The Mayor was authorized to remove certain city officials with the consent of two-thirds of the Council. In 1857 the Mayor's power was still further increased by the transfer to him of the appointment of the important administrative officers of the city, subject to the approval of the Council. At the same time the law was changed so that it required a two-thirds vote of the Council to overcome the Mayor's veto. His salary was increased to $ 3,500 a year.

The site of Chicago is low-lying and flat. The problems of drainage and the preservation of health have, from the beginning, been difficult. In the early days of the city the death rate was high. In 1849 when the city had a population of about 28,000 an epidemic of cholera broke out. In that year there were 678 deaths from this disease and again in 1850 there were 420 deaths from cholera. In 1854 the deaths from this disease numbered 1,424. The total death rate in this year was 64 per thousand of population. As a result of these dreadful conditions, a Sewerage Commission was finally established which undertook the drainage of the city. The first sewers were laid in 1856. In 1865 the city authorities were authorized to cleanse the Chicago River and its branches and it was found that by the construction of a drainage canal the current of the River could be turned into the streams that flow into the Mississippi River and thence into the Gulf of Mexico. In this way the sewage of the city could be disposed of without contaminating the water supply, which was taken from Lake Michigan. This plan,

first suggested in 1865, was not put into immediate operation. Indeed active work in carrying it out was not begun till 1889 when a sanitary district was organized for the purpose, under an enabling act passed by the Legislature of Illinois in 1887. The canal was not finally completed until 1900, at a cost of more than $ 16,000,000. The system of intercepting sewers required for collecting the city's sewage for discharge into the drainage canal is not even yet complete.

The street railway system of Chicago had its beginning with an ordinance passed by the Council on March 4, 1856. After that date franchises were granted by the city from time to time. In addition to grants made by the city, the State Legislature took upon itself to give street railway companies certain rights in the streets of Chicago. The extreme confusion resulting from conflicting and uncertain franchise grants and the startling overcapitalisation of the private companies engaged in the street railway business of Chicago, with the resulting high fares and inefficient service, have been the cause of a tremendous development of sentiment in favor of municipal ownership and operation of street railways. This sentiment, however although it has expressed itself several times at the polls definitely and by large majorities has thus far been unable to overcome the legal and financial obstacles interposed by the Constitution and laws of the State of Illinois, which have not been favorable to the extension of municipal undertakings of such magnitude. The result is that the street railway system of Chicago is still in the hands of private companies.

One of the interesting developments in the history of Chicago under the charter of 1851 was the career of John Wentworth, elected Mayor in 1857 and again in 1860. The significance of Mr. Wentworth's administrations was his strict enforcement of the laws. When he first went into office, he said: "No man is qualified to attend to the business of the city who could not earn the amount of his salary in some of the other avocations of life. I shall labor to bring into the service of the city a new order of men; men who can get a living without office; men who will labor for reform and economy; men who will not be afraid to do their duty lest it make them unpopular." One of the notable acts of his first administration was a raid upon street and sidewalk obstructions on the night of June 18, 1857. An ordinance prohibiting the obstruction of side-

walks by signs, awnings, merchandise, etc., had long been on the statute books unenforced. After warning the citizens without effect, the Mayor gathered a force of policemen with drays and wagons and took down all the signs and sidewalk obstructions on the principal streets and had them deposited in a pile in one of the public places of the city. The owners who came to recover them were fined for violating the ordinance obstructing the streets. On another occasion the Mayor with the help of the Police force took possession of a place on the Lake Shore beach which had been occupied by a large number of shanties without legal right, where the lawless and criminal classes held forth in drunken revels and vicious orgies. The Mayor razed these shanties to the ground, burning many of them.

In 1860 Mr. Wentworth was elected Mayor a second time. In his inaugural message he explained the reasons why he had become a candidate for a second term. "There are many laws and ordinances appertaining to our municipal government", said he, "the propriety of which may be questioned, but the oath of office which I have just taken requires me to take care that all of them be duly enforced, respected and observed. It is no part of the duty of executive officers to inquire into the justice or expediency of any law. It is enough for them to know that thus saith the law. Besides, the best way to bring about the repeal of an obnoxious law is to enforce it, and every law which ought not to be or cannot be enforced should at once be repealed. . . . The Mayor's office is not the place for any man who desires important political preferment of any kind, lest the desire to make friends and the fear to make enemies prove an incentive to him to deviate from the peremptory requirements of the law. The Mayor is but the right arm of the law and there should be nothing of human ambition to paralyze the power of that arm." He then referred to the fact that he had five times been elected a member of the National Congress and that during his long residence in Chicago he had never had any desire to hold the office of Mayor until after he considered his "political" career closed. "Having finished my political career", said he, "and thus being in a position in which I could afford to act intelligently and set at defiance the spirit of lawlessness which was overrunning the city, I consented to take the office of Mayor. Remembering my oath of office I at once set myself at work to enforce all laws and ordinances of the city. This gave greath offense to the class of

voters who professed to entertain peculiar notions respecting what they called necessary evils in large cities, of which evils they themselves were not only conspicuous patrons, but often large beneficiaries. They censured me for executing laws which they dared not petition to have repealed and which should now be repealed if they cannot or ought not to be enforced. But nevertheless I continued to enforce the laws. Portions of our city confiscated to vice and crime were made orderly and respectable and are now inhabitated by some of our most law-abiding citizens. Gambling houses, brothels and other abodes of lawlessness were broken up and their inmates brought to justice or compelled to leave the city. Many of these offenders thus disturbed by an honest execution of long-existing laws were persons of wealth, talents and position. . . . Feeling the effects of such an adminstration, this class of men have been making it their business to see that there never should be another such Mayor in any city in the Union and so have tried by every means in their power to make my former administration odious, both at home and abroad. Not only has a portion of the press of our own, but that of almost every city in the Union been at work so to mold public opinion that no Mayor in any city would ever again endeavor to enforce the laws against this class of offenders. Under this state of things I deemed it a great moral necessity to appeal to the people again."

Mayor Wentworth's ideals of law enforcement have not been followed by his successors in the Mayor's office of Chicago. It should be noted that practically everywhere in the United States the law requires saloons to be closed on Sunday and prohibits the maintenance of gambling houses and houses of prostitution. The question of the Sunday-closing of saloons reached a crisis in Chicago in 1873. In that year it was made the issue of the mayoralty election and the candidates of the Law and Order party, which favored Sunday closing, were defeated by large majorities. The law was not changed, however, and a crusade for Sunday-closing is undertaken from time to time by citizens interested in temperance reform. A special investigating committee of the Common Council appointed in 1903 for the purpose of examining into the conduct of the city administration and the enforcement of the law reported against the advisability of strict enforcement. The prevalence of crime in Chicago had led to a renewed discussion of the laws regulating the sale of liquor,

gambling and the practice of vice. The committee deprecated the tendency to confuse the movement for lessening crime with the anti-saloon movement. "Chicago is a cosmopolitan city", said they. It has within its boundaries large communities of different nationalities whose habits and customs are at variance with those of the citizens of New England ancestry. Efforts to use the machinery of law to force a change of habit and custom of these people of diverse nationalities must eventually invite resentment and endanger the overthrow of movements looking to the suppression of crime and the betterment of governmental conditions." With reference to the social evil, the committee recommended that the Superintendent of Police recognize certain districts outside of strictly residence quarters in which houses of prostitution maintained in a quiet and unobtrusive manner should not be subject to disturbance by the police. They recommended further, however, that the police should be given imperative orders to suppress solicitation by women on the streets or in any public place and that every saloonkeeper who allowed prostitutes to solicit on his premises should have his license revoked. The committee also recommended that all open gambling could and should be suppressed.

The Third City Charter — 1863.

The city charter of 1851 with its many amendments was superseded in 1863 by a new charter under which the term of office of the Mayor was extended to two years. But his power and influence were considerably diminished from time to time by the establishment of partially independent administrative departments, until in 1872 when Mr. Joseph Medill was nominated for Mayor, he refused to accept the office except on the condition that the charter of the city should be amended so as to bring the various independent administrative departments under the control of the Mayor and Council. As a result a law was passed by the Illinois Legislature, the substance of which was afterwards incorporated in the general laws governing cities and villages, by which the appointment of all officers and members of boards not elected by the people or appointed by the Governor of the state was entrusted to the Mayor subject to the approval of a majority of the council. The Mayor was also authorized to investigate the records and books of all city officers

at any time and was empowered to remove any of his appointees whenever in his opinion, the interests of the city demanded it. He was required, however, to file with the Council his reasons in writing for making any such removal.

The great fire of 1871 left the city in a deplorable condition. Nearly 200,000 people were left without homes or without means of earning a livelihood. The city treasury was low and a multitude of claims were pressing for payment. The city had already reached the limit of its bonded indebtedness. The State of Illinois, however, came to the rescue and paid back to the city nearly $ 3,000,000 which the city had contributed to the construction of the Illinois and Michigan Canal. With this help, by strict economy and the use of heroic measures, the city tided over its period of disaster and entered upon a new career of prosperity. The population had increased from 4,850 in 1840 to 30,000 in 1850; to 109,000 in 1860 and to 299,000 in 1870. By 1880 the number of Chicago's inhabitants had swollen to 503,000; by 1890 to 1,100 000; by 1900 to 1,698 000. The population in 1908 is undoubtedly considerably in excess of 2,000 000 souls.

Chicago Under Cities and Villages Act of 1872.

The year 1870 was a significant one in the history of Chicago. In this year the people of the state of Illinois adopted a new Constitution, including a clause prohibiting the Legislature from incorporating cities by special law. As a result of this provision the Legislature in 1872 passed a general Municipal Corporations Act which would apply to all cities and villages thereafter incorporated and to any city already existing whenever the people by majority vote determined to adopt it. In 1875 the people of Chicago voted to accept the general municipal corporations act and from that time until 1904 no special legislation affecting the city was permissible under the Constitution. The Legislature sometimes adopted a subterfuge however and passed acts applying to all cities having a population of more than one hundred thousand. As Chicago is the only city in the State of Illinois which exceeds this limit, such legislative measures, while general in form, have been special in effect. Nevertheless Chicago has been much less governed in detail by the State Legislature than almost any other great American city.

and the Illinois Cities and Villages Act is often cited as approaching nearer than any other American statute to the general municipal laws of European countries under which the cities enjoy a large measure of home rule in regard to the details of their government. In 1904, however, a constitutional amendment was adopted permitting the Legislature to pass special acts with reference to Chicago, subject to the approval of the city as expressed by vote of the electors.

In the later history of Chicago one of the most notable figures is that of Carter H. Harrison, Sr., five times elected Mayor. When he assumed the office for the first time in 1879 — eight years after the great fire — his inaugural address delivered to the Common Council was characteristic of the tremendous energy and cosmopolitan spirit of the city whose chief magistrate he was. "A city sprung into existence within your own memory", said he, "but already the third in America in population, and in commercial importance ranking among the ten leading cities of the world, will have its growth and progress more or less advanced or retarded by your action. Its citizens have within the past eight years struggled under difficulties sufficient to paralyse any other people.

"These difficulties with them have only called forth unexampled energies. They know not how to despair. To manage the affairs of such a community is worthy of a proud ambition and should beget in its representatives a sense of deep, earnest responsibility. . . .

"On me, gentlemen, devolve the duty and responsibility of carrying out your will and of enforcing the laws. I have but one policy to declare; that is to protect the lives, the property and the health of the city at all times and in every emergency and to do it in an honest and economical manner. I recognize but one science in finance; that is to collect the revenues and live within them. Debts can be wiped out in but one way, by paying them; surplus can be acquired only by saving; saving can be made only by honest expenditures for wise aud legitimate purposes and by preventing all leakage . . .

"Ours is a cosmopolitan people, aggregated from many nationalities, within a little more than one generation of men. Each of the several elements has its own ideas of social and religious life, its own civilization. They have one bond of union, devotion to republican institutions and energy in pursuit of fortune. Each should study to accommodate itself as much as possible to the social life

and prejudices of each of the others, and of the whole. For anyone to attempt to make a Procrustean bed to which the others should be forced to fit would be both ungenerous and unwise. Time alone can make them all homogeneous.

"A good sanitary condition is indispensable to the prosperity of the city, but sweet scents may not be its necessary concomitant: nor is the converse necessarily true. Too many are alarmed at an unpleasant but innocuous odor, and inhale with pleasure a sweet perfume laden with disease. I shall endeavor to foster healthfulness, yet not destroy our great commercial interests."

Mr. Harrison continued to be Mayor of Chicago for eight years. In 1893, the year of the World's Columbian Exposition, when Chicago needed her most eminent citizen to welcome the visitors from all nations, Mr. Harrison was again elected Mayor. He was assassinated, however, before the close of his term.

In 1883 the Legislature of Illinois passed a law fixing the annual license fee of liquor saloons at $ 500. The receipts from saloon licenses in Chicago in 1882 had amounted to $ 195,000: by 1885 they had increased to $ 1,721,000 and by 1905 to $ 3,884,000. In 1906 the annual license fee for saloons was increased to $ 1,000. The city had been startled by the prevalence of crime. The police force was inadequate and the sources of revenue for increasing the number of policemen limited. There had been issued during the preceding year about 8000 saloon licenses. It was thought that the increased fee would somewhat diminish this number, but as a matter of fact the number did not diminish and in 1906 the revenue from saloon licenses amounted to $ 8,500,000.

The city limits of Chicago had been gradually extended from time to time until 1889, when the immense area of 126 square miles was added to the jurisdiction of the city, making a total of 170 square miles. The area has been slightly increased since that time so that the jurisdiction of Chicago now extends over 180 square miles of land.

In 1887 the City Council authorized the construction of an electric lighting plant. From small beginnings in that year the plant has grown until it is now the largest municipal electric lighting plant in the world, valued at more than $ 3,000,000. The entire cost has been paid out of current taxes. There are now nearly 7000

wo thousand candle power arc lights in operation for street lighting, nd the city has recently obtained the right to do commercial ighting.

The municipal history of Chicago during recent years has been narked by important movements and great civic endeavor. The City Council, which a dozen years ago was one of the most corrupt governing bodies in the United States, has been redeemed by ceaseless effort on the part of citizens' committees until now it is one of the best municipal legislative bodies in the United States. While Chicago's government is by no means exemplary from the standpoint of either efficiency or honesty the civic spirit of Chicago s more marked than that of almost any other great city in the United States. Considering the tremendous problems which Chicago has been compelled to face, coupled with the mixture of its population elements, the achievements of the city have been remarkable.

Before proceeding to an account of the present form and activities of the city government it will be necessary to outline briefly the existing limitations imposed upon municipal activity in Chicago by provisions of the Constitution of Illinois and the laws passed by the State Legislature.

Provisions of the Constitution and Laws of Illinois affecting Chicago.

As already stated, the Constitution of Illinois adopted in 1870 prohibited the Legislature from incorporating or organizing cities except by general laws. By a constitutional amendment in 1904, however, the Legislature was authorized to pass "all laws which it may deem requisite to effectually provide a complete system of local municipal government in and for the City of Chicago," subject to the provision that no such law could take effect without the consent of the people of the city expressed by majority vote at a regular or special election.

Another important restriction contained in the Constitution of Illinois is the provision limiting the indebtedness of cities to 5 per cent of the assessed valuation of property subject to taxation. Owing to the peculiar conditions of assessment which have kept assessed valuations far below the true value of property, this 5 per cent limitation has proven a great hardship for the City of Chicago.

A constitutional amendment was adopted in 1904, however, under which the Legislature may authorized the city to incur debt to the amount of 5 per cent of the full valuation of property. No indebtedness, however, except for refunding debts already outstanding, may be created without the consent of the people expressed by majority vote at an election, and provision must be made in the case of all municipal indebtedness for an annual tax sufficient to pay the interest and provide a fund for the retirement of the principial within twenty years after the debt is incurred.

The State Legislature is prohibited by the Constitution of Illinois from imposing taxes upon cities for municipal purposes. It is also prohibited from extending the terms of municipal officers beyond the period for which they were elected or appointed and from increasing or diminishing their salaries during their terms of office and from granting extra compensation to a municipal officer for services after they have been performed or to a publice contractor after his contract has been entered into.

The Constitution of Illinois also provides that no person who is in default as a collector or custodian of public money or property for any municipality shall be eligible to hold municipal office.

As already pointed out the Legislature of Illinois has not exercised control over the city government of Chicago in the way that this control has been exercised in New York. Neither has the Legislature conferred upon the Governor or other administrative officers of the state such control to any considerable extent. There is an exception, however, in the case of parks which are administered in Chicago by three separate boards, two of which are appointed by the Governor of the state and the other by the Judges of the Circuit Court of Cook County. The two Park Boards appointed by the Governor ware established in 1869.

In 1905, after the Illinois Legislature had failed to pass a new charter for Chicago, the City Council, by resolution, established a charter convention to be made up as follows:

1. Fifteen members of the City Council to be selected by the Council Committee on State Legislation.
2. Fifteen members of the State Legislature residing in Cook County to be selected by the presiding officers of the Senate and House of Representatives acting jointly.
3. Fifteen citizens of Chicago appointed by the Mayor.

4. Fifteen citizens of Chicago appointed by the Governor of the State.
5. Two representatives from each of seven local government bodies to be selected by the presiding officers of these bodies.

While the work of this charter convention was purely advisory, the City Council recognized in its make-up the interest claimed by the government of Illinois in Chicago affairs. As a matter of fact the new charter approved by this convention was submitted to the Legislature in 1907, amended in certain important particulars and passed, only to be rejected by the people.

In addition for the general municipal corporations law under which the city has been operating for more than thirty years, the Illinois Legislature has passed several important municipal measures which became operative in Chicago upon their acceptance by the people of that city. One of these was the civil service law passed in 1895. Another was the law for the creatien of sanitary districts passed in 1899. Still another was the law providing for the municipal ownership of street railways passed in 1903. All three of these measures were accepted by the people of Chicago and went into effect practically the same as if they had been local acts.

Under the street railway law cities are authorized to operate street railways in case the proposition to do so has been approved by a three-fifths vote of the electorate. Cities may also own and lease street railways, but if the lease is to run for a longer period than five years the ordinance conveying the lease is subject to the optional referendum. That is to say, the ordinance does not go into effect until sixty days after its passage by the Council, and if within that time, 10 per cent of the people petition to have it submitted to popular vote, it will not go into effect unless so submitted and approved by a majority of the electors. Cities in Illinois are also authorized under general law to construct or enlarge water works and levy a tax for these purposes, but only on condition that the proposition has been submitted to the electors and approved by a three-fourths vote.

Another important general law of Illinois is know as the "Public Policy Law". It provides that in cities and other local subdivisions the registered voters, by petition of 25 per cent of their number, may require the submission to the people of questions of public

policy not to exceed three in number at any one election. The vote on these questions has no binding force, but simply shows the trend of public sentiment.

Present Organization of Chicago City Government.

The city government of Chicago is organized very differently from that of New York City. In Chicago more than in any other great American city the Council is in practice as well as in theory the central governing body. The Council is made up of 70 aldermen elected two from each of the 35 wards. In each ward one alderman is elected at the spring election every year. The general act for the government of cities and villages in the State of Illinois, which serves as a charter for the City of Chicago, is a comparatively brief law. Most of the departments of the city government have been organized by ordinance passed by the City Council. In the state laws governing Chicago there are no provisions fixing the number and salaries of policemen, firemen, street cleaners, etc., as is the case in the charter of New York city. Indeed even the Mayor's salary of Chicago has been left to be fixed by city ordinance.

Each alderman receives a salary of $ 1,500 a year, but the Council is authorized to pay the Chairman of the Finance Committee an additional sum not exceeding $ 3,500 per year. Aldermen are not permitted to hold any other public office under the city government and they are not permitted to be interested directly or indirectly iu any contract to which the city is a party. Persons convicted of malfeasance in office, bribery or other corrupt practices are disqualified from membership in the Council. The Mayor is the presiding officer of the Council, but has no vote except in case of tie. The Council appoints its own committees, but the Mayor or any three aldermen may call special meetings of the Council. All ordinances are subject to the Mayor's veto, but may be repassed over his veto by a two-thirds vote. When the Mayor vetoes an ordinance he is authorized to submit a substitute which may be considered and passed at once by the Council unless two members demand that it be referred to a committee. If such a demand is made the Mayor's substitute ordinance cannot be considered at once except by two-thirds vote of the aldermen.

The Council has general power to pass ordinances and make

regulations necessary to carry into effect the powers enjoyed by the city and may attach penalties not exceeding $ 200 fine and six months imprisonment for their violation.

The Council has authority to regulate the relations between the officers and employees of the city, and by a two-thirds vote may provide for the election by the people or the appointment by the Mayor, subject to the Council's approval, of such city officials as may be deemed necessary and expedient. The Council may also, by a two-thirds vote at the end of any fiscal year, discontinue any office created by it. The Council has authority to regulate and prescribe the powers and duties of the city officials.

The Council also has authority to establish and regulate a fire department, regulate the keeping and storage of combustible and explosive materials, regulate the construction of buildings and the licensing of elevators, provide for the inspection of steam boilers, regulate the speed of vehicles and the use of the streets, adopt necessary regulations to promote health and suppress disease, define and abate nuisances, regulate the sale of meat and other food stuffs, license and regulate auctioneers, junk dealers, hackmen, peddlers, etc., license, regulate and prohibit the sale of intoxicating liquors, suppress gambling houses, lotteries and houses of prostitution and prohibit the sale of obscene or immoral publications or pictures. The Council is expressly prohibited, however, from licensing houses of prostitution, and Boards of Health are prohibited from interfering in the management of such houses or providing in any manner for the medical inspection of prostitutes.

In Chicago there is no Board of Estimate and Apportionment and all the financial powers of the city are vested in the Council, except that on certain matters the approval of the electors is required. The Council is required to pass the annual appropriation bill within the first quarter of each fiscal year and no further appropriations may be made during that year unless they are submitted to a vote of the people and approved by them. In case of improvements made necessary by accident happening after the annual appropriations are made, the Council may by two-thirds vote order the necessary work to be done. Contracts cannot be entered into, or be approved by the Council or any of its committees unless an appropriation has been previously made for the expense. Not later than the third Tuesday in September of each year the Council is

required to levy the annual taxes upon all property subject to taxation within the city. The total amount of taxes levied in any one year for city purposes, not including amounts levied for the payment of the bonded debt or interest thereon, is limited to 2 per cent of the assessed valuation of property for purposes of taxation. Inasmuch as the assessed valuation is fixed by law at one-fifth of the real valuation, Chicago is limited to a tax of two-fifths of one per cent on the real value of property subject to taxation. It should be borne in mind, however, that this limitation applies to city taxes only and does not include state taxes, county taxes, school taxes, park taxes, library taxes or drainage district taxes. The limit upon the aggregate of these taxes, with certain exceptions, is 5 per cent. Including these exceptions the total tax rate is about 6.5 per cent on the one-fifth valuations or $ 1.30 on $ 100 of "full" valuations, or approximately $ 1 on $ 100 of actual market values.

The Council is authorized to make local improvements and cause them to be paid for by special assessments or by special taxation on adjoining property or by general taxation, but in case the improvement is to be paid for by special assessment or special taxation it must originate with the board of local improvements provided for that purpose.

The Council has full power to lay out, construct, improve and maintain streets, alleys and sidewalks and may vacate any street or alley by a three-fourths vote. The Council is given specific authority to plant trees along the streets, to provide for lighting and cleaning the streets, and to regulate the opening of the streets for the laying of gas pipes, water mains, sewers, tunnels, etc. The Council has power to regulate the use of space over the streets and may for proper compensation permit the use of space more than twelve feet above the street level.

The Council has power te construct and maintain bridges, viaducts, tunnels and ferries. The Council may not grant the use of the streets for any street railway track for a longer period than twenty years and in any case the grant must be conditioned upon the consent of the owners of one half the frontage on the street. In case the street is more than one mile in length the consent of the majority of frontage for each mile is required. When the consents have once been granted, however, and the street railway

constructed, the Council may grant new rights in the street without a renewal of the consents. The Council has authority, subject to the vote of the people, to construct or acquire street railways and to operate or lease them. When the people have voted to operate street railways, the Council is authorized to fix the rates and charges but such rates must always be high enough to pay the cost of maintenance and operation of the street railway system, pay interest on the debt incurred for street railway purposes and provide for the accumulation of a sinking fund sufficient to meet the outstanding bonds at maturity. No bonds may be issued for a longer period than 20 years.

The Council has authority to prescribe the maximum rates and charges for gas and electricity for power, heating or lighting furnished by any private company, but such rates must be reasonable and may not be fixed for a period exceeding five years. The right of the Council to permit the use of the streets for gas pipes and electric wires and conduits is subject to the same limitation in regard to the consent of the property owners as in the case of street railway grants. The city has authority to operate an electric plant both for public lighting and for commercial purposes.

No telegraph or telephone company has the right to use the streets of Chicago without the consent of the City Council.

The city has authority to maintain water works and go outside its limits, if necessary, to acquire the property required therefor. The jurisdiction of the city to prevent the pollution of any source of water supply may be exercised as far beyond the corporate limits as the water works extend. The Council may grant to private companies the right to construct water works and distribute water at fixed rates, but no such grant may extend beyond a period of thirty years.

The Council has the right to construct and maintain sewers, drains and cesspools.

The Council has authority to establish markets and may deepen and improve water courses, construct and maintain canals and slips for accommodating commerce and build and maintain wharves and levees and make regulations regarding the use of harbors.

The Council has authority to provide for the erection of all public buildings necessary for the use of the city.

The city has the right to acquire municipal parks, play-

grounds, public beaches and bathing places, but the control of the principal parks is almost wholly in the hands of the separate park commissions rather than the City Council.

The Council has no authority over the schools of the city except that its consent is required to the appointment of members of the Board of Education by the Mayor and its consent is also required to all plans for the purchase of school sites and the erection of school buildings and the borrowing of money on the city's credit for school purposes.

The Council has authority to establish and regulate workhouses, houses of correction, hospitals and medical dispensaries.

Charities are under the control of the county and consequently the City Council has no authority over them.

Besides the aldermen the city officials elected by the people of Chicago are the Mayor, who is chosen for a term of four years, the City Clerk and the City Treasurer, each chosen for a term of two years, and the Chief Justice of the Municipal Courts chosen for a term of six years.

The Mayor receives at present a salary of $ 18,000 a year which is fixed by ordinance of the City Council. In case of vacancy, if more than one year is left before the expiration of the Mayor's term, the vacancy is filled by the people at a special election; otherwise the Council elects one of its number to fill the vacancy. The Mayor presides over the Council and in case of tie has a casting vote. His veto power over ordinances and resolutions of the Council extends to particular items in appropriation bills. His veto is not absolute, however, but as already stated, may be overcome by a two-thirds vote of the Council. Annually, and as much oftener as he sees fit, the Mayor gives the Council information as to city affairs and recommends such measures as he may deem expedient. The Mayor is required to execute the laws and perform such duties as the Council may prescribe by ordinance. He has power at any time to examine and inspect the books and records of any city official. To the Mayor has been given, by ordinance, the appointment of all the heads of the administrative departments of the city except the two or three who are elected by the people. These appointments, however, are made subject to approval by the Council. The Mayor has authority, upon a formal charge, to remove any city official appointed by him, but he is required to report his reasons

for the removal to the City Council within ten days. In case he fails to make this report or in case the Council by two-thirds vote of all its members disapproves of the removal the official whom the Mayor sought to remove is restored to office, but is required to give new bonds and take a new oath, the same as when first appointed.

The administration of the affairs of the city of Chicago is distributed among the following departments, most of which have been established by ordinance of the Council:

1. City Clerk's Department.
2. City Treasurer's Department.
3. Department of Finance, at whose head is the City Comptroller.
4. City Collector's Department.
5. Department of Law, at whose head is the Corporation Counsel.
6. Department of Public Works, at whose head is a Commissioner.
7. Department of Local Improvements at whose head is a Board of five members.
8. Department of Track Elevation, at whose head is a Superintendent.
9. Department of Electricity, at whose head is the City Electrician.
10. Department of Health, at whose head is Commissioner.
11. City Physician's Department.
12. Department of Police, at whose head is a General Superintendent.
13. Department of Fire, at whose head is the Fire Marshal.
14. Department of Inspection, at whose head is the Chief Boiler Inspector.
15. Department of Buildings, at whose head is a Commissioner.
16. Oil Inspector's Department.
17. Gas Inspector's Department.
18. City Sealer's Department.
19. Department of Supplies, at whose head is a Business Agent.
20. Civil Service Department, at whose head is a Commission of three members.
21. Department of Education, at whose head is a Board consisting of twenty-one members.

22. Department of Public Library, at whose head is a Board of nine members.

The City Clerk acts as Clerk of the Council and keeps the city records. It is part of his duty to countersign warrants upon the City Treasury. He receives a salary of $ 5,000 a year.

The City Treasurer has charge of all moneys belonging to the city. He is elected by the people, but is not eligible to reelection at the end of his term. He has authority to appoint his subordinates and is required to give bond fixed by the City Council for not less than the estimated amount of taxes and special assessments to be collected for the current year. He is forbidden to use the money of the city either directly or indirectly for his benefit or for the benefit of any other person. He is required to report the condition of the Treasury once each month to the City Council and must file with the City Clerk, annually, a report of all his transactions for the preceding year. The annual salary of the City Treasurer is $ 12,000.

The Comptroller is the most important financial officer of the city. He is required to submit to the Council every year a detailed estimate of the expenses of the year, which forms the basis of the annual budget. He has general supervision over all the officials of the city charged with the collection or disbursement of city revenues. He also has supervision over all contracts, bonds and claims of the city. He audits and adjusts accounts in which the city is concerned. He receives monthly statements from the city's collecting and disbursing officers and has authority to prescribe the books and forms to be used by them. The Comptroller appoints his own subordinates. He receives a salary of $ 10,000 a year.

It is the duty of the City Collector to collect license fees, fees for inspection or permits, compensation for franchises and other miscellaneous money payments due the city. Taxes are collected by the town and county authorities. The City Collector is required to turn over his collections to the City Treasurer every week. He receives a salary of $ 6,000 and gives a bond for $ 250,000.

The Corporation Counsel is appointed by the Mayor for an indefinite term and has power to appoint his own assistants. He has charge of the legal affairs of the city except prosecutions for the violation of ordinances, which are in the hands of a Prosecuting Attorney

also appointed by the Mayor. The Corporation Counsel's salary is $ 10,000 a year.

The Commissioner of Public Works has charge of the streets, bridges, wharves and public grounds of the city, of markets and public buildings, of Chicago River and the Harbor of the city and of the city's sewers and water works. There are several bureaus in the Department of Public Works. At the head of one is the City Engineer who has charge of the construction and maintenance of the water works and intercepting sewers. The Bureau of Water has charge of the collection of water rates. The Bureau of Sewers has charge of the general sewer system of the city. The Bureau of Bridges, Harbor and Architecture has charge of bridges and viaducts and the architectural plans for public buildings. The Bureau of Streets has charge of the maintenance and repair of pavements, the cleaning of streets, the removal of garbage, etc. The Bureau of Compensation has recently been established for the enforcement of the ordinance governing the use of space under the sidewalks for which heretofore the city has received small compensation. It is expected that through the activity of this bureau the annual receipts for rentals of sub-sidewalk space will amount to $ 250,000 a year. This Bureau also has charge of collecting fees for miscellaneous privileges in the streets. The Bureau of Maps and Plats prepares assesssment plats and other maps and plats required by the various departments of the city government. The Bureau of Information and Complaints furnishes miscellaneous information to citizens inquiring about different matters relative to the city and county government. There is also in the Department of Public Works a Chief Accountant who keeps the books and makes financial reports for the various bureaus. The salary of the Commissioner of Public Works is $ 10,000.

The Board of Local Improvements has been established in accordance with state law. It consists of the Superintendent of Special Assessments and four other members. This Board has power, either on petition of property owners or on its own motion, to order local improvements, subject, to the approval of the City Council. In case the improvements are to be paid for in whole or in part by special assessments this Board has exclusive authority to originate them. Each member of the Board of Local Improve-

ments and the Secretary of the Board receives an annual salary of $ 4,000.

The Department of Track Elevation has charge of the abolition of grade crossings. The work of separating the grades where steam railroads cross the streets of Chicago was first begun in 1892. The city made an arrangement with the railroads by which the latter have undertaken the entire expense of separating the grades. Up to Dec. 31, 1906, 495 subways had been constructed and 628 miles of railroad tracks elevated at a total cost of $ 41,000,000. Work still remained to be done under ordinances in force at that time, the probable cost of which was estimated at $ 14,000,000. The Superintendent of Track Elevation receives a salary of $ 5,000.

The City Electrician has charge of municipal lighting, including the public electric lighting plant, and the inspection of electrical wires and equipment inside and outside of buildings, overhead and underground, and the control of the Fire and Police signal and telephone systems. He has a permanent force of 414 officers and employees under him. His salary is $ 5,000 a year.

The Commissioner of Health has general supervision over the sanitary condition of the city. This includes the inspection of food stuffs, the medical inspection of schools, the collection of vital statistics, the maintenance of hospitals and public baths, etc. During the year 1906 the Department of Health discovered, condemned and destroyed 10,940,000 pounds of unwholesome and decayed food stuffs and collected fines aggregating more than $ 10,000 for violations of the pure milk ordinance. The Department inspected a total of 11,613 cases of contagious diseases. The activity of the Health Department, coupled with the improvement of the drainage system and water supply of the city, has reduced the death rate in Chicago to very low limits. The annual rate has been below 16 per thousand population since 1896. The Commissioner of Health receives a salary of $ 6,000 a year.

The City Physician is appointed by the Mayor and receives a salary of $ 3,000 a year.

The General Superintendent of Police has full control of the officers of the Police Department and their work. He appoints all officers and members of the department and has power of removal over them. The total number of officers and employes in the department at the close of 1906 was 4,077 and the total number of persons

arrested during the year 1906 was 78,790. Owing to the increase of crime in Chicago, 1,010 new patrolmen were added to the force during the year and a great improvement was made in the suppression of crime-breeding resorts and public gambling. The General Superintendent of Police receives a salary of $ 6,000 a year.

The Fire Marshal has the appointment and removal of the members of the Fire Department and has complete authority to organize, govern and regulate the department. The total number of employes of the department at the close of 1906 was 1,615. The loss of property by fire during the year 1906 was estimated at approximately $ 4,150,000. The Fire Marshal receives a salary of $ 6,000 a year.

The Chief Boiler Inspector receives a salary of $ 3,600 a year. His department has charge of the inspection of steam plants, and the issuance of permits for the installation of new boilers. He also has charge of the enforcement of the law against the smoke nuisance.

The Commissioner of Buildings receives a salary of $ 5,000 a year. He is required to be an experienced architect, Civil Engineer, or builder or a competent building mechanic of ten years standing at the time of his appointment. His department has charge of the inspection of building plans and conducts prosecutions for violation of the building ordinances. The inspection of elevators, fire escapes and insanitary buildings is a part of the work of his department.

The Oil Inspector is paid by fees.

The Gas Inspector receives a salary of $ 3,000 a year.

The City Sealer also receives a salary of $ 3,000 a year.

The purchase of supplies for all departments of the city, except those supplies which are bought under contract, is in the hands of the Business Agent who receives a salary of $ 4,000 a year. Supplies to the value of about $ 800,000 go through the hands of this official annually.

As already mentioned, all the subordinate officials of the city government are appointed, promoted and removed under the Civil Service law. This law is administered by three Commissioners appointed by the Mayor, one retiring each year. Each of these Commissioners, as well as the Chief Examiner appointed by them, receives an annual salary of $ 3,000. The Civil Service Commission classifies the offices and employments under the several departments

of the city government and holds competitive examinations for candidates who desire to enter the civil service of the city. Officials elected by the people or appointed by the Mayor subject to confirmation by the Council, election officers, members of the Board of Education, the Superintendent and teachers of the schools, heads of the various municipal departments, members of the law department and the Mayor's private Secretary are exempted from the provisions of the civil service law. That is to say, the electing or appointing authorities have full discretion in choosing these officials without reference to any examination to determine merit and fitness. Those officers and employes who are in the classified service and therefore subject to the civil service law cannot be removed or dicharged except upon written charges snbject to the approval of the Civil Service Commission. During the year 1906 the Commission held 179 examinations at which 10,544 applicants were examined. Of this number only 5,232, or somewhat less than 50 per cent, passed and were placed on the eligible list for appointment. During the same period 86 municipal employes, 25 police officers and 4 firemen were dismissed from the service.

The public schools of Chicago are under the control of the Board of Education, which is composed of 21 members appointed by the Mayor. This Board constitutes a separate corporation and is in most respects independent of the city council. The Board of Education has power to equip schools, hire buildings, employ teachers, fix salaries and prescribe text books and courses of study. With the approval of the Council it may purchase building sites, erect school buildings and issue bonds therefor on the credit of the city. The Board certifies to the Council the amount of money needed for the school budget each year and the Council has to levy a tax to meet this requirement. This tax is larger than the tax levied by the Council for general city purposes. The School Board appoints a Superintendent of Schools and a number of Assistant Superintendents annually. The total enrollment of pupils in the school year ending in June, 1907, was 286,767 and the average daily attendance in all the public schools of the city during that school year was 223,411. The total number of teachers emyloyed in June, 1906, was 5,867. The system at that time included one normal school, 17 high schools and 245 primary and grammar schools, in addition to schools for the deaf, for the blind, for crippled children,

practice schools and the kindergarten department. The School Board also maintains evening schools and pays particular attention to manual training, sewing, cooking and physical culture. The annual cost of maintaining the department of education is about $ 10,500,000. The school buildings of the city have practically all been constructed out of receipts from current taxes. The value of these buildings is estimated at upwards of $ 25,000,000 and the outstanding debt chargeable against them is less than $ 1,000,000. Members of the Board of Education serve without compensation.

Chicago's public library is under the control of a Board of nine directors appointed by the Mayor, three of them retiring each year. This board, like the Board of Education, is a separate corporation and is for most purposes independent of the City Council. Bonds may not be issued, however, for the purpose of library sites or the erection of library buildings without the approval of the Council. At the end of the year 1906 there were 328,000 volumes in the Public Library, besides 221,000 in the Newberry Library and 197,000 in the John Crerar Library. The latter two are under private control. The Public Library also maintains branches in different parts of the city. Members of the Library Commission serve without compensation.

In addition to the departments of the city government already mentioned there is a Bureau of Statistics, at the head of which is a city statistician.

As already stated the principal parks of Chicago are under the control of separate park boards not closely related to the city corporation. In the southern part of the city is a Park Board consisting of five persons appointed by the Judges of the Circuit Court of Cook County. This Board has undertaken enterprises of great magnitude and significance. The great park problem of American cities has been the problem of getting parks established where they will be accessible to the masses of the people. The South Park Board of Chicago has spent within the last three or four years approximately $ 6,500,000 in securing land and erecting neighborhood club houses for about a dozen parks with an area of from 5 to 60 acres each. The neighborhood club houses form recreation centers. There are playgrounds and athletic fields, outdoor gymnasium apparatus, wading pools and sand piles for children and large swimming

pools with bath house facilities and bathing suits. In the winter the playgrounds are flooded for skating purposes and toboggan slides are erected. Each club house has separate gymnasia for the sexes, an assembly hall for neighborhood meetings or social gatherings not of a political or religious nature, a branch library and reading room, small club rooms for the free use of neighborhood societies and a municipal restaurant where simple articles of food can be obtained at low prices. The magnificent work done by the South Park Board of Chicago in establishing these neighborhood recreation centers, it is believed, marks the high water mark of municipal progress thus far attained anywhere in the world in handling the problem of recreation for dense populations in great cities.

The western part of the city is organized into a park district under a board of seven members appointed by the Governor of Illinois. The northern part of the city is under a similar board of five members. The park boards on the west and north sides of the city have not made anything like the same progress in the solution of their problems as that made in South Chicago.

In addition to these three park boards, there is a Small Parks Commission established by city ordinance consisting of nine aldermen and six other citizens appointed by the Council. It has control of the city's bathing beaches and the small parks and municipal playgrounds established by the corporation of the City of Chicago.

The total park area under the control of the park boards and the small parks commission was 3180 acres in 1906.

Chicago also has an Art Commission consisting of the Mayor, the President of the Art Institute, the Presidents of the three Park Boards and three others appointed by the Mayor, one a painter, one a sculptor and one an architect.

Chicago's Great Municipal Problems.

The City of Chicago is beset with great problems arising out of the nature of its site, the character of its population and the relation of the local government to the State of Illinois. The population of the city is as cosmopolitan as that of New York and the proportion of native Americans is about the same.

The city has the problems of drainage and sanitation well in

hand as the result of the enormous expenditures for sewers and the drainage canal already mentioned.

The problem of crime and vice, which has been a very difficult one in Chicago, is not so well in hand. The recent increase of the police force will undoubtedly tend to provide better protection against crimes of violence and the policy pursued by the South Park Board in establishing neigborhood recreation centers if vigorously followed throughout the city will no doubt in time be more effective in eradicating vice and crime than any repressive measures could possibly be. Chicago has been very thoroughly under the control of the liquor interests which, in a more or less open alliance with gambling and the social evil, have in large measure controlled the politics of the city, at least so far as to prevent any serious persistent interference with the conduct of any of these lines of business. The increase of the annual liquor license fee from $ 500 to $ 1,000 in 1906 was only accomplished after a strenuous campaign and under the compulsion of the most patent need of a larger police force for which funds could not be secured in any other way. One investigator has extimated that the people of Chicago spend at least $ 135,000,000 a year for intoxicating liquors (including beer), gambling and prostitution. This would be equivalent to an expenditure of about $ 200 for every adult male in the city.

Among the principal sources of municipal corruption and inefficiency in Chicago during the past have been the public service corporations, especially the street railway corporations. It is only within the past ten or fifteen years that American public sentiment has become fully aroused to the necessity of strict municipal control over street franchises. In the earlier days American cities, eager for rapid development and increase in population, were willing to give away valuable franchise rights on almost any terms. When the value of such privileges first became evident to the authorities of the various cities, the aldermen in many cases instead of demanding compensation on behalf of the city subjected the companies to blackmail for their own private benefit. The City Council of Chicago, as already stated in this discussion, became at one time one of the most corrupt governmental bodies in America. It was ten or twelve years ago that the citizens of Chicago, alarmed at

the rottenness of the Council and groaning udner the burden of extravagant franchise grants, began a determined effort to get control of their own representatives and force the public utility companies to submit to reasonable regulations in the interests of the citizens at large. Through the juggling of "high financiers" the various street railway companies of Chicago were over-capitalized to an enormous extent and their affairs interwoven until they fell into inextricable confusion. The first important investigation made in America into the capitalization and financial operations of a great street railway system was made in 1901 by the Civic Federation of Chicago into the affairs of the Chicago traction companies. At that time it was found that the market value of the stocks and bonds of these companies amounted to upwards of $ 120,000,000. and the par value of these securixties was nearly $ 118,000,000. The total original cost of the physical property of these companies up to July 1, 1901, was found to be slightly less than $ 45,000.000 and the estimated market value of this property at that time, exclusive of franchise rights, was less than $ 35,000,000. It was shown, therefore, that the market value of the outstanding stocks and bonds of these companies was between three and four times as great as the market value of the physical property. On the basis of these estimates the franchise rights, although some of them were nearly expiring and others were subject to legal doubt, had in 1901 a market value of about $ 85,000,000.

The service given by the Chicago street railways has for many years been notoriously bad. The city has been in a continuous fight with the companies, first to determine the legal status of the franchises and second to compel good service at reasonable rates or in lieu of that to secure municipal ownership and operation of the whole traction system. Indeed, the street railway issue has been the most important question in all Chicago elections for many years. In 1903 the city finally secured from the State Legislature the passage of a general law enabling the cities of Illinois to undertake municipal ownership and operation of street railways, but this grant of power was carefully hedged about with legal and financial limitations aud has since been rendered practically inneffectual, pending further changes in the Constitution or laws of the state. The trend of public sentiment in Chicago upon the municipal ownership of street railways during the past few years is shown in

an extremely interesting way by the vote on the various questions submitted to the electors.

Under the Public Policy act of Illinois, to which reference has already been made, the question, "Are you in favor of municipal ownership of street railways?" was submitted to the people in April 1902. The vote was 142,826 yes and 27,998 no.

Two years later upon the question of adopting the municipal ownership enabling act in Chicago the vote was 153,228 yes and 30,279 no.

At the same election two other questions were submitted under the Public Policy law which, with the votes cast for and against them, were as follows:

1. "Shall the city, upon the adoption of the Mueller Law (the municipal ownership enabling act) proceed without delay to acquire ownership of the street railways under the powers conferred by the Mueller Law?" The vote was 129,957 yes and 50,807 no.

2. "Shall the City Council, instead of granting any franchises, proceed at once under the city's police powers and other existing laws to license street railway companies until municipal ownership can be secured, and compel them to give satisfactory service?" The vote was 120,868 yes and 48,200 no.

In the following year, 1905, the mayoralty campaign was waged on a clear-cut issue. Hon. Edward F. Dunne, candidate of the Democratic party, was elected Mayor by a majority of nearly 25,000 votes, pledged to bring about immediate municipal ownership of the street railway system.

At the same election the industrious users of the Public Policy law, upon petition, secured the submission of three questions relative to the street railway franchise issue to popular vote. One of these was: "Shall the City Council pass any ordinance granting a franchise to any street railway company?" The people replied to this question, 59,013 yes and 152,135 no.

It would naturally be supposed that the Mayor of a great city elected to office on the clear issue of municipal ownership, backed up by an overwhelming expression of public opinion favorable to this policy, would be able to carry it through to success. However, Mayor Dunne found himself in the midst of enormous difficulties. The limitation of the city's financial powers, the conflicting and disputed vested rights of the street railway companies and the ad-

ministrative inefficiency of the city government resulting from long-continued political abuses all combined to thwart the Mayor's plan. Moreover the majority of the City Council was unfriendly to immediate municipal ownership. Under these circumstances, at the close of the first year of Mayor Dunne's administration another test of public opinion was made through the submission of certain questions to the people. By a peculiar shift in the attitude of the contending factions in the Council an ordinance had finally been passed under the street railway municipal ownership enabling law providing for the issuance by the city of $ 75,000,000 of street railway certificates which would not be chargeable against the credit of the city as a whole, but only against the street railway property if taken over by the city. The matter of adopting or rejecting this ordinance was one of the questions submitted to the people. The vote was 110,225 yes and 106,859 no.

Another question submitted was, "Shall the City of Chicago proceed to operate street railways?" The vote was 121,916 yes and 110,323 no.

Under the terms of the street railway municipal ownership enabling law it required a three-fifths vote of the people to authorize any city to operate street railways, while a majority vote was all that was required for the acquisition of street railway properties to be leased to private companies for operation. The result, therefore, of this referendum was the approval of the policy of municipal ownership by a slight majority and the failure to approve of the policy of municipal operation by the three-fifths majority required under the law.

During the second year of Mayor Dunne's administration a plan was finally worked out by which the franchises of the companies would be extended for a period of twenty years subject to purchase at any time upon six months' notice by the city. These ordinances were supposed to have been framed in accordance with the policy of Mayor Dunne as modified by the necessities of the situation, but when they had finally been whipped into shape where the companies were willing to accept them the Mayor turned against them and opposed their adoption by the Council and afterwards by the people. The result was that Mayor Dunne was defeated for reelection in the spring of 1907 and these franchise ordinances where approved by a large majority. Briefly, the theory of the ordinances is this:

The city and the companies agreed that the value of the street railway properties, including unexpired franchise rights, was fifty millions of dollars on Jan. 1, 1907.

The companies agreed to proceed to reconstruct and reequip the whole system so as to give the city up-to-date efficient street railway service in the briefest possible period of time.

The work of reconstruction is to be done under the control of a Board of Supervising Engineers, one of whom is named in the ordinances, one of whom is appointed by the city and one by the companies. An exact account of the cost of reconstruction is to be kept and certified to by this Board of Engineers.

The city reserves the right, upon six months' notice, at any time to take over the property of the street railway companies upon paying the $ 50,000,000 agreed upon as their present value, plus the authorized expenditures on reconstruction.

While the property continues to be operated by the private companies a certain proportion of the receipts must be set aside every year for repairs, renewals and depreciation. The companies are allowed 5 per cent annually upon the total amount of capital invested as determined by the price at which the city could buy the property under the contracts. After these charges and the ordinary charges for maintenance and operation have been met, the net profits are divided between the city and the companies in the proportion of 55 per cent to the city and 45 per cent to the companies.

The rate of fare prescribed in the ordinances is 5 cents with practically universal transfers.

These ordinances, which contain many other features of interest and importance, no doubt represent the high water mark of street railway franchise agreements entered into by American cities. Since their adoption, however, the Supreme Court of Illinois has held that the street railway certificates which the city might issue for the purchase of the property under the street railway municipal ownership enabling act would be counted as a part of the regular municipal debt subject to the limitation contained in the State Constitution that this debt may not exceed 5 per cent of the assessed valuation of taxable property within the city. This decision makes the purchase of the street railway system impossible under present conditions. Even if the city's debt limit were raised so as to permit the

borrowing of the $ 50,000,000 now required for municipal purchase or the $ 90,000,000 (as estimated) that will be required when the street railway system has been reconstructed, the municipal ownership policy would still have to overcome serious obstacles. For the issuance of general city bonds to purchase the street railway system the law requires a two-thirds vote of the people, while street railway certificates chargeable only against the street railway property which may be issued if approved by a majority vote, would, of course, be more difficult to float in the money market than city bonds. Accordingly the chances are that municipal ownership of street railways in Chicago will be deferred for many years to come in spite of the repeated expressions of the people in favor of the policy.

Another great problem which has long beset the city of Chicago is the problem of how to secure sufficient revenues for the ordinary purposes of municipal government and how to coordinate the local governmental authorities so as to insure an efficient and economical administration. Lying wholly or almost wholly within the corporate limits of the City of Chicago there are eight important taxing bodies — the City, the Board of Education, the Public Library, three Park Boards, the Sanitary District and the County. This does not count two or three unimportant suburban Park Boards and five townships, all of which lie partly within the city limits. From 1875 to 1898 the assessments of property for purposes of taxation were made by township assessors for all tax levies — municipal, county and state. The result of these conditions was that each assessor strove to keep the assessment of property within his own township as low as possible in order that his constituents might be relieved as far as possible of the burden of taxation. As a consequence of this intense competition among township assessors the assessment of property in Chicago became ridiculously low. Investigations made about 1895 brought out the fact that the average assessment of real estate was not more than 10 per cent of its real value. Inasmuch as the debt limitation of the city and also the limitations upon the tax rates of the various local governing bodies were based upon the assessed valuation of property, it can readily be seen that the sources of revenue were being dried up and the authority to incur debt was being practically nullified. In 1871, when the assessment for city purposes was made by City Assessors, the total valuation

of property was $ 289,700,000. Twenty-four years later, when the population of the city had more than quadrupled, the assessment of property by the township assessors was only $ 243,500,000. Conditions had become so bad that the slow-moving political authorities were finally compelled to get an act of the Legislature creating a Board of County Assessors. Assessments had been so low, however, both in Chicago and throughout the State of Illinois that it was deemed impracticable to raise them to the full valuation of property. Accordingly the new law prescribed that for purposes of taxation property should be valued at 20 per cent of its real value. Even at this rate Chicago obtained some relief. The assessed valuation was increased to $ 426,260,000 in 1906. This is on the basis of 20 per cent of the real value as estimated by the Board of Assessors. It is generally considered, however, that this estimate of real value is not more than 70 or 80 per cent of what it should be. It appears, therefore, that the assessed valuation of the city by which the tax rate is fixed and the limit of indebtedness determined is even now only about 15 per cent of the actual value of property in the city.

A recent amendment to the Constitution of Illinois, to which reference has already been made, authorizes the Legislature to provide a complete and unified system of local government for the territory embraced within the corporate limits of Chicago, subject, however, to the acceptance of the people by vote at the polls. This amendment also provides that when two or more of the local taxing bodies are consolidated, the Legislature may provide that the limit of bonded indebtedness shall be 5 per cent of the full valuation of property rather than 5 per cent of the one-fifth valuation now used as a basis for taxation. The Legislature in 1907 passed an act to effect a consolidation of most of the taxing bodies of Chicago and to provide a new charter for the city. This act was, however, rejected, by the people of Chicago by a vote of 121,523 "No" to 59,555 "Yes" at a special election held in, September, 1907. The people felt that the politicans in the Legislature had incorporated some bad features in the proposed charter which would more than offset the promised benefits. Accordingly Chicago will continue for the present under its handicap of numerous independent taxing bodies and narrow limitation of debt-incurring authority.

At the close of 1906 the total debt of the city corporation was $ 25,555,000, including $ 4,293,000 issued for the payment of

a bonus to the World's Columbian Exposition management in 1893 and nearly $ 5,000,000 issued a few years ago for the purpose of liquidating judgments which had been obtained against the city on account of its inability to meet its current obligations. We have, therefore, the curious spectacle of a city of over 2,000,000 population, having a water works system that has cost nearly $ 40,000,000: school buildings that have cost over $ 25,000,000 and a sewer system that has cost more than $ 25,000,000, with an indebtedness of only a little over six millions against these three items while nearly as much debt has been incurred to make up deficits in current expenditures. If, however, we include in the total debt of Chicago, the debt that has been incurred by the Park Boards, the Sanitary District and Cook County, the total debt upon which the people living within the limits of Chicago have to pay interest is about $ 58,000,000. With half the population of New York City, Chicago has less than one eleventh of its gross indebtedness and about one-fifteenth of its assessed valuation of property for purposes of taxation.

Including all the taxing bodies within the limits of Chicago, the total revenue for ordinary purposes in 1904 was figured out to be something over 38 millions of dollars. Only $ 21,470,000 of this revenue was derived from direct property taxes. The remainder was derived approximately from the following sources:

Saloon licenses	$ 3,760,000
Other licenses, fees and forfeitures	$ 750,000
Water rents, interest on bank deposits, etc.	$ 4,470,000
Rentals of public property, mostly land	$ 600,000
Educational subsidies from the state	$ 300,000
Public service privileges	$ 510,000
Fees for official services and other departmental receipts	$ 2,015,000
Special assessments	$ 4,800,000

The ordinary expenditures of the city and other taxing bodies combined for the same year, amounting to a little over $ 30,000,000, were distributed among the general purposes of government approximately as follows:

General administration	$ 2,350,000
Public health and safety	$ 7,160,000
Charities and corrections	$ 1,600,000

Streets and sewers	$ 2,785,000
Public education	$ 8,600,000
Public recreation	$ 665.000
Interest on public debt . . .	$ 1,560,000
Loans repaid	$ 3,315,000
Operation of water works and other municipal industries. .	$ 2,070,000

The extraordinary expenditures of these various bodies amounted to a little more than $ 12,000,000, the bulk of which went for streets, sewers, parks, school buildings and the extension of the Water Works system.

While Chicago has many difficult problems to solve, courage, independence and civic interest are in a marked degree characteristic of its citizens and the prospect of working out an efficient and thoroughly democratic municipal government by means of universal manhood suffrage in a cosmopolitan metropolis is more encouraging here than in New York City.

V. Philadelphia.

"Corrupt, but contented" was the verdict rendered against Philadelphia by a brilliant American writer in a series of widely read articles published three or four years ago upon political conditions in American cities. Philadelphia is the "City of Brotherly Love," and probably has more pride of religion and respectability to the "square inch" than any other great American city. Philadelphia is one of the greatest manufacturing cities in the world. It is a "city of homes." It is the "most American" of the great cities of America. It was founded by the Quakers, a religious sect whose members refuse to go to war and are the apostles of peace and charity. One American writer has suggested that the matter with Philadelphia and the State of Pennsylvania, of which Philadelphia is the metropolis, is their Quaker origin. This writer thinks that the fighting blood necessary to carry on the battles of good citizenship against corruption is, to a considerable extent, lacking in Philadelphia on account of its peaceful Quaker traditions. However this may be and however contented the citizens of Philadelphia may have been a few years ago with corruption in their government, a movement was inaugurated in 1904 which led to one of the most remarkable political revolutions in the history of municipal politics anywhere. A citizens "Committee of Seventy" was formed in that year for the purpose of securing the election of city officials without regard to national party politics; for the protection of the rights of the electorate by the enforcement of the election laws and the enactment of new laws providing for the personal registration of voters and a simpler form of official ballot; for the encouragement of faithful public officials in the performance of their duties, and for the dissemination of reliable information regarding city affairs and candidates. At the citizens' meeting at which this committee

was organized a brief but stirring adress was delivered by Mr. John B. Roberts. His analysis of the political situation in Philadelphia was so penetrating that I shall quote his remarks at some length.

"The first requisite of succesful action for improving the government of Philadelphia", said Mr. Roberts, "is a clear understanding of the source of our trouble. Some believe it to be the ignorant population, which votes without a just understanding of the duties of citizenship. Others think it to be the indifference of intelligent citizens, who fail to vote on election day. Still others say that the cause of our bad government is the wickedness of political bosses, who accept bribes, organize gangs of repeaters, and place corruptible puppets in election booths, the executive offices, City Councils, the State Legislature and on the Bench.

"Intelligent students of the question know that the first cause is unimportant, and need attract very little attention from this organization.

"The coming to the polls of all citizens who now neglect the opportunity to vote would probably not overthrow the majority of the Republican machine in this city. The number of fraudulent names on the Assessors' lists of voters is estimated at from 50,000 to 80,000.

"The third source, mentioned as the cause of Philadelphia's ills, is the success of its political rulers in collecting bribes, carrying elections, and controlling the occupants of legislative, executive and judicial positions. At first glance, it would seem that this is indeed the true cause of the city's undoing. The public knows that bribes are accepted by the political captains who rule over us. It knows that elections are carried by stuffed ballot-boxes, bogus voters coming from policemen's houses, repeaters traveling from one voting booth to another, and the subservience of judges. It sees that the members of Councils and of the legislature, the Mayor, the City Treasurer, the Collector of Taxes, the Recorder, the Register of wills, the District Attorney, the Judges and other officers are nominated and elected by these same active political leaders. What more is needed, it may say to prove that the corrupt and expensive government of this town is due to the men who control affairs in City Hall?

"Let me tell you, who expect to improve civic conditions by antagonizing and overthrowing the power of these leaders, that you have not begun to realize the real source of our political degradation.

Those whom you call bosses and leaders are themselves the subjects of a higher influence, which controls them as they control the scrub-women, the speak-easies, and the bawdy houses. . . .

"Every thoughtful and observant man knows that it is the transportation and other corporations that rule this municipality. It is the bribe-giver, and not the bribe-taker that you should pursue. . . .

"The first step for this meeting, or its representatives, to take is to publish the names of the directors and officers of the companies which are known to bribe influential politicians, councilmen and legislators, with stocks, rebates, money, or passes. The second step is to call upon these eminent citizens of Philadelphia (for they are eminent in business, finance, science and religion) and tell them personally that they are the cause of their city's corrupt government, high taxes and large death rate from typhoid fever. The third step is to prove to them by interviewing, social pressure and business ostracism that all honest citizens despise their dishonorable and cowardly conduct; dishonorable, because they permit their executive agents to despoil the city; cowardly, because they shirk personal responsibility by hiding behind these agents and claim ignorance of wrong-doing.

"I do not blame city officials for corrupt acts so much as do some; because I realize the pressure that the machine can bring to make them violate their oaths of office. Obedience to the organization or non-support of wives and children are the alternatives in many instances. I feel that the blame for our shameful civic condition is due less to the boss, who sells franchises and special privileges, than to the Boards of Directors, who buy them. Bribery can not exist until a bribe-giver is found. Let this meeting seek out, exhibit, prosecute, and put in jail the bribe-givers; and it will not be long before we shall have representative councilmen and honest political leaders.

"The attempt to cure the evil of corrupt bosses and dishonest councilmen against the wishes of those corporations will be futile. It is like trying to stamp out the social evil by arresting a few pitiable street-walkers and private strumpets. The remedy for the latter is to attack and put to rout the lecherous men, who debauch women; the remedy for the former is to train our guns on the dishonest citizens of eminent respectability, who debauch officials.

The fathers and mothers of the country could quickly diminish the social evil by denying men of immoral reputation entrance to their homes and association with their children. The citizens of Philadelphia can quickly diminish the political corruption of the day by similar treatment of the corporation managers of whatever wealth and influence, who tamper with the morality of political leaders and city officials."

Spurred to action by such words as these, the Committee of Seventy prepared for the next city election which was only a few weeks away. Deeming the minority or Democratic party in Philadelphia as corrupt as the majority party, the Committee of Seventy determined to organize a new party entirely independent of partisan differences on national issues. The new party was called the "City Party". At the election in February, 1905, fifteen City Magistrates were to be chosen. Under the laws of Pennsylvania no elector was permitted to vote for more than ten. Consequently with only two parties in the field the custom had arisen for the majority party to nominate only ten candidates and the minority party to nominate only five. With the advent of the City Party, however, a contest arose for the five minority magistrates. The dominant Republican party was anxious to kill at the beginning the independent movement. Accordingly, through its organization, it made an alliance with the Democratic party and issued instructions to the election officers to turn 50,000 votes to the five Democratic candidates for City Magistrates. These instructions were carried out and the Democratic candidates won by large majorities over the City Party candidates. The Committee of Seventy then undertook an investigation and prosecution of the ballot frauds. It found that large numbers of fictitious names were carried on the lists of voters. The law did not require the personal registration of the electors and this gave the corrupt party leaders an opportunity to pad the registration books. "Lists of names of persons who where dead, removed non-voters or merely fictitious were handed to the registration officers from cheap lodging houses, saloons, gambling joints, disorderly houses and other places of ill repute. There were from 60,000 to 80,000 of such names upon the lists in December, 1904," says Mr. T. R. White in his address on "The Revolution in Philadelphia", before the National Municipal League.

While the election frauds made possible by these false lists of

voters were being prosecuted by the Committee of Seventy during the year 1905, the corrupt politicians who dominated the city council and the state legislature brought forward two measures which aroused the sleeping people of Philadelphia. One was a city charter amendment, which was rushed through the state legislature near the close of the session, taking away from the Mayor of Philadelphia the right to appoint the heads of the two most important departments of the city government, and conferring that power upon the city councils. It was thought by the politicians that it would be much easier for the reform element to elect a Mayor than it would be for this element to get a majority of the members in the municipal legislative bodies. The other measure which was even more influential in arousing the people of Philadelphia was a proposition to give the United Gas Improvement Co. a new lease of the Gas Works on terms that were infamous.

The Gas Works.

The Philadelphia Gas plant was first established in 1835 and was taken over by the city in 1841. From that time until 1897 it was under municipal management. The notorious corruption of Philadelphia's city government and the machinations of powerful private interests finally succeeded in nearly wrecking the gas works. As a result the city authorities were induced in 1897 to lease the works for a period of thirty years to the United Gas Improvement Co. Under the terms of the lease the city would have the option in 1907 to take back the plant upon paying to the Company the amount it had invested in improvements. If the city's option should not be exercised in 1907, the lease would continue to run until 1927. During the life of the lease the company was required to pay to the city all that part of its receipts from the sale of gas in excess of the following prices:

Prior to Jan. 1, 1908	90 cents per thousand cu. ft.
Jan. 1, 1908 to Jan. 1, 1913	85 cents per thousand cu. ft.
Jan. 1, 1913 to Jan. 1, 1918	80 cents per thousand cu. ft.
Jan. 1, 1918 to Jan. 1, 1928	75 cents per thousand cu. ft.

The price to consumers was to be $ 1.00 per thousand cubic feet during the life of the lease unless reduced by city ordinance, but the city was prohibited from reducing the price below the minimum

scale just given. It will thus be seen that under the terms of the lease it was optional with the city to take its benefits either in the form of a percentage of receipts on dollar gas or in the form of reduced rates to consumers. The company also agreed, under the lease, to furnish the city, without charge, gas for illuminating public buildings and for street lamps. In case the lease remained in effect for the full period of 30 years the company was required to spend $ 15,000,000 on improvements and turn back the plant with the improvements to the city free of charge on Dezember 31, 1927. The project which the politicians brought forward in 1905 was for the city to surrender its rigths under the old lease and grant the company a new lease to run until 1980 under which the price of gas was to remain fixed at $ 1,00 per thousand cubic feet until 1928 and at 90 cents per thousand cubic feet there after through the whole period of the grant. In return for this new lease the city was to receive a lump sum of $ 25,000,000 in cash. The Philadelphia rogues were going on the theory that "a bird in the hand is worth two in the bush." They thought that $ 25,000,000 placed in the City Treasury at once to be expended upon public works given out to favorite contractors offered a much happier prospect than several times that amount accruing to the city from year to year through a reasonable percentage of the profits of the gas works, or accruing to the citizens through a steady reduction in the price of gas.

The exposure of the proposed "gas steal" was the immediate cause of what is known as the "Philadelphia Revolution". Mass meetings were held all over the city to denounce the proposition and an attempt was made to convince the Finance Committees of Councils of its iniquity. At a public hearing before this committee the Council Chamber was thronged with interested citizens. "Speeches were made on behalf of the people and by counsel representing the Mayor, but it was like casting pearls be fore swine," says Mr. White. "Some of the Councilmen endeavored to argue with the speakers and in so doing disclosed that they were utterly ignorant of the facts and figures set forth in the report of their sub-Finance Committee, although they were themselves members of this sub-committee and had signed its report. The sound of the speakers' voices was scarcely still before the report of the sub-Finance committee recommending a favorable report of the original proposition was approved without a dissenting vote." On the same day the councils

finally passed the ordinance. The only hope for the people of Philadelphia was in the Mayor's power of veto. The Mayor announced at once that he would do everything possible to defeat the infamous proposition and the people set about the task of frightening or compelling at least two-fifths of the Councilmen of each chamber to sustain the Mayor's veto. Mr. John Weaver had been elected Mayor in 1903 as the regular Republican candidate. He had, however, given some evidences of personal honesty and independence of the corrupt political organization in control of City Councils. A few days after the passage of the new gas ordinance by the Councils Mayor Weaver summarily removed from office the Director of Public Safety and the Director of Public Works — two machine politicians who through their control of the patronage of the city government had been enabled to give help and comfort to their politician friends. The Mayor appointed high class gentlemen of reform tendencies to succeed them and in this way removed the patronage prop which had been used to bolster up the corrupt organization in the City Councils. The Mayor was enabled to do this because the charter amendment to which I have already referred transferring the power of appointment of these two officials to the City Councils was not to take effect until 1907. Public excitement knew no bounds. The Mayor's vigorous action had thrilled the entire city with enthusiasm and Philadelphia breathed again the air of freedom from boss rule. The pressure of *public* opinion was so great that councilmen were forced one by one to come out in support of the Mayor. Finally, to make their defeat easy for the members of the gang, the United Gas Improvement Co. was induced to withdraw its proposition and say that it would not accept the new lease any way.

The city's receipts from the Gas Company under the terms of the lease were for the year, 1906, something over $ 700,000. On this basis with no increase in consumption at all the city's receipts for the years 1906 to 1927, inclusive, with the price of gas remaining at $ 1,00 per thousand cubic feet, would amount to nearly $ 23,000,000 in cash in addition to the free gas furnished for public lighting. It can readily be seen that taking into consideration the inevitable increase in consumption, the returns to the city under the present lease running to Dec. 31, 1927, will, if the price of gas is left at $ 1,00 per thousand cubic feet be far in excess of the $ 25,000,000 offered for the new lease to run until 1980. It is little wonder

that the citizens of Philadelphia were aroused to fury by the proposed transaction.

As a result of the events just described Mayor Weaver withdrew his political support from the Republican party which had elected him to office and gave it to the new City Party. During the summer of 1905 the investigation of election frauds was continued and Mayor Weaver undertook a general cleansing of the Philadelphia city government. Revelations of enormous profits made by favored political contractors in the construction of the city's filter plant were made and several men were arrested on criminal charges. Another election took place in the fall of 1905. It is described as the first honest election that had occurred in many years. During the summer the Committee of Seventy in co-operation with the police department had purged the voters lists of 50,000 or 60,000 fraudulent names. The result was a great victory for the candidates of the City Party. "This campaign was notable for the deep feeling that was aroused in every class of citizens," says Mr. White. "It was like a wave of religious fervor. Everybody high and low felt the call of duty and actively enlisted in the cause of reform. It is necessary for non-property owners to pay a voluntary poll tax in order to render themselves eligible to vote. This poll tax must be paid thirty days before the election. Usually persons who appear at the office to pay such taxes are very few and far between. This time long lines were waiting every morning when the doors of the office opened and the rush continued all day long. Many thousands of citizens who had not voted for years besieged the office of the Committee of Seventy to learn how they could render themselves eligible. It was indeed a revolution and the spirit of war times was in the air. Great was the rejoicing when the forces of evil were overthrown." Unfortunately this was not the election at which a new Mayor and members of the City Councils were to be chosen. Consequently the wave of reform did not on this occasion reach the heart of the city government.

The results of this election were far-reaching, however. The corrupt politicians controlling the legislature of Pennsylvania were forced to repeal the charter amendment which I have already described and to enact a number of important measures for the protection of citizens. One of the laws passed was a personal registration act described as "more complete and more searching in its

identification of the voter than the law of any other state." Another was an act governing the nomination of candidates for office, prescribing that the candidates of all parties shall be selected by direct vote of the members of the parties under a uniform system of primaries. Another act established a civil service commission for the City of Philadelphia to divorce the city's 10,000 office holders from the political power which they have hitherto exercised. Still another act required candidates to publish their election expenses and prohibited corporations from contributing to campaign funds. These laws mark a great step in advance in Philadelphia and Pennsylvania. The tremendous uprising of public sentiment which brought about their enactment was sufficient to control an unimportant city election held in February, 1906. By the time, however, for the election of a new Mayor in February, 1907, the corrupt politicians had gathered their forces again and were victorious at the polls. The city sank back once more into the control of the political pirates and the public service corporations.

Street Railway Franchises.

One evidence of Philadelphia's backsliding was seen in the failure of the city to take advantage of its option in 1907 to terminate the gas lease. A still more important evidence of this lamentable fact was shown, however, in the street railway contract entered into by the new city administration on July 1, 1907. The story of Philadelphia's traction deals is almost beyond belief. Away back in 1857 when franchises for the construction of street railways in Philadelphia were first granted, a section was inserted in the city ordinances requiring the directors of any street railway company to file with the city solicitor "a detailed statement under the seal of the company, and certified under oath or affirmation by the President and Secretary, of the entire cost of the road" and the city reserved the right at any time to purchase the property "by paying the original cost of said road or roads and cars at a fair valuation." This provision, though not utilized by the city, remained as a safeguard to the public interests until 1907. In the meantime, however, the streets of Philadelphia had been exploited by many street railway companies. In 1901 occured one of the incidents that seem characteristic of Philadelphia. The political pirates in control of the city administration and the State Legislature secured

the passage of certaine measures by the Legislature providing for the incorporation of street railway companies with new and peculiar powers. These measures were passed at the dictation of the political bosses without any public hearing and with very little debate. The politicians immediately took advantage of the new laws to incorporate several street railway companies and apply to the Philadelphia Councils for franchises. Thirteen long and intricate franchise ordinances were passed in three days, granting without compensation valuable rights in the public streets to the "political" corporations organized to take advantage of the recent legislation. Mr. John Wanamaker, a wealthy merchant of Philadelphia and formerly Post Master General of the United States, sent the Mayor of the city an offer in writing to pay the city $ 2,500,000 for the franchise rights conveyed by these ordinances. He deposited $ 250,000 with a trust company as a guaranty of his good faith. The letter conveying the proposition was handed to the Mayor by Mr. Wanamaker's private secretary. The Mayor flung the letter aside without examining it and hastened back to his office which he did not leave until he had signed the ordinances. Incredible things happen in Philadelphia. The sworn guardians of the city's rights give away to their friends franchises for which a responsible citizen offers to pay $ 2,500,000 and these same public officials hold their offices in peace and safety till the end of their terms.

Out of this street railway franchise deal of 1901 grew the Phliadelphia Rapid Transit Co. which obtained control of practically all the street railway properties and franchises of the city, built up a mountain of fictitious capital and on July 1, 1907, received from a friendly administration a blanket contract from the City of Philadelphia covering a period of fifty years and carrying with it the repeal of the publicity and purchase clause of the ordinances of 1857. This new contract recites that upwards of fifty different street railway companies have at different times received franchises from the city to occupy various streets and that the Philadelphia Rapid Transit Co. has come into possession of the franchises, leases and property of practically all these companies and also controls the franchises for the construction of elevated railroads and subways within the city limits. Under the contract the company agrees to call in the unpaid portion of its $ 30,000,000 capital stock, the money to be expended on improvements and extensions. No future

increases of capital stock or funded debt can be made without the consent of the city. If at any time the city desires to have new lines of surface, elevated or underground street railways constructed the company must be given an opportunity to construct and operate them. If it fails to do so within a certain period or rejects the city's proposition the city may open the new lines to competition. The Mayor, by virtue of his office, and two citizens of Philadelphia to be chosen by the City Councils for terms of four years, shall sit as representatives of the city on the Board of Directors of the company and shall exercise the same authority in the control of the affairs of the company as directors elected by the Company's stock holders. If the company at any time pays upon its capital stock a larger dividend than 6 %, cumulative from January 1, 1907, it must at the same time pay into the City Treasury an amount of money equal to the amount paid in dividends over and above the 6 %. The city confirms to the company and all its subsidiary companies all of the franchises and rights heretofore granted and surrenders any powers which it formerly possessed to repeal or resume any of these rights. The five cent rate of fare now in force is to continue until changed by consent of both the city and the company.

The city releases the company from its old obligation to pave the streets occupied by it and in lieu thereof is to receive a fixed payment, gradually increasing from $ 500,000 a year for the first ten-year period to $ 700,000 a year during the fifth ten-year period, amounting in the aggregate to $ 30,0000,000 in fifty years. These payments, it is claimed, are much less than the cost of maintaining the pavements, from the burden of which the company is relieved. The company is required to establish a sinking fund into which, beginning with July, 1912, fixed monthly payments shall be paid aggregating $ 10,200,000 during the life of the contract. The city reserves the right to buy the property, leaseholds and franchises of the company, "subject to all indebtedness now existing or hereafter lawfully created", upon July 1, 1857, or on July 1st of any year thereafter, by giving the company six months' notice and paying over $ 30,000,000 (representing the par value of the company's capital stock) plus the par value of any additional amount of capital stock issued hereafter with the city's consent. The contract is to continue in force even after the expiration of the fifty year period until the city purchases the company's property under

his option. Since this contract was signed the Philadelphia Rapid Transit Co. has become financially embarrassed and the fact has been revealed to the public that it is loaded down with obligations, to which Philadelphia will fall a voluntary heir, which makes the successful operation of its properties almost impossible.

The supreme disgust of an intelligent Pennsylvania citizen at the system of organized robbery which has so long prevailed in the City of Philadelphia and the State of Pennsylvania is well expressed by Mr. Owen Wister, a noted American writer, in an article published in the October, 1907, number of Everybody's Magazine. The principal purpose of Mr. Wister's article was to describe the scandalous looting of the State Treasury in connection with the recent construction of the new Pennsylvania Capitol Building at Harrisburg. Inasmuch, however, as it is the same political machine that controls Philadelphia and the State of Pennsylvania, Mr. Wister's conclusions are worthy of notice in a discusion of the government of the city. "How, it will naturally be asked, and why, has any community of self-respecting people tolerated such a state of things for forty years?" asks Mr. Wister. "The briefest answer is, the people of Pennsylvania are not self-respecting. In the place of self-respect they substitute an impregnable complacency. Yet this explanation is inadequate. Mere complacency would hardly sit down and be robbed for forty years, getting leaky reservoirs and putty mahogany for its money; and we find upon analysis that with complacency must be joined also stupidity and cowardice. . . .

"The government of Pennsylvania has been since the Civil war a monopoly, an enormous trust almost without competition — like the Standard Oil, but greatly inferior, because Standard Oil gives good oil, while the Pennsylvania machine gives bad government. It shields and fosters child labor; we have seen how it steals; it has given Philadelphia sewage to drink, smoke to breathe, extravagant gas, a vile street car system and a police well nigh contemptible. . . . Lethargically prosperous, Pennsylvania is all belly and no members, and its ideals do not rise higher than the belly. Of the traditional Philadelphian this is as true as of the rustic, only it is more shameful. Well-to-do, at ease, with no wish but to be left undisturbed, the Philadelphian shrinks from revolt. When wrongs so outrageous as the gas lease are thrust at him, he may rouse for a while, but it is grudgingly in his heart of hearts; and when the party of reform

makes mistakes, he jumps at these to cover his retreat into the ranks of acquiescence.

"After electing a reform party in November, 1905, he immediately began to notice all that the party failed to reform and to ignore all that it accomplished. He jeered at every piece of mismanagement of the City Party; it made him happy; it was another pretext for him to return to the party that had been managing the Treasury for forty years. One year of independence was too much for him. Long before its close he was tired and frightened of it. The next November, 1906, he began to run back. The following February he ran the whole way. . . . Black is the retrospect, the outlook somewhat brightens. . . . Harrisburg has shaken off the den of thieves. Pittsburg is trying to. Piladelphia may bring up the rear. Its spark of liberty is not quite trampled out. It may some day cease to be the dirtiest smear on the map of the United States."

Mr. Wister ascribes the political condition of Pennsylvania to two special causes. One is its great coal and iron industries which, fostered by a protective tariff, have built up a system of powerful private corporations which exercise an unwholesome influence upon the political affairs of the state. The second cause, according to Mr. Wister's analysis, is the character of the people who first settled Pennsylvania. The Quakers who founded Philadelphia, in addition to their good qualities, have a certain timidity which acquiesces in things as they are. The Pennsylvania Dutch, descended from the Hessian soldiers who were brought over by the British government to fight the American colonists during the War for Independence, also form an important element in the population of Pennsylvania. They are a thrifty people, but manifest a servile acquiescence under corrupt government. "No Dutch county has ever turned its boss out", says Mr. Wister.

The Water Works.

This description of political conditions in Pennsylvania and Philadelphia would naturally lead us to expect to find well-nigh intolerable conditions in the various public services undertaken by the city. The Philadelphia Water Works were first established in 1799, and the water supply has been, since that time, continuously under the management of the city government. The water is taken from

he Delaware and Schuylkill Rivers. These sources of supply have been so thoroughly polluted that the typhoid fever death rate in Philadelphia has been a public scandal. In 1903 there were 993 deaths from this disease in that city or about 73 per 100,000 of population. The city finally was constrained to take action and during the past five or six years has been spending enormous sums of money in the construction of a slow sand filter plant. The total amount of money appropriated for this purpose up to the close of 1906 was $ 23,700,000. Mayor Weaver's investigation into the filter contracts during the year of the "Piladelphia Revolution" showed that extravagance and favoritism had characterized the expenditure of this money. In the year 1906 the Philadelphia Water Works pumped an average of nearly 320,000,000 gallons of water per day, making the per capita daily consumption about 218 gallons. With this enormous consumption, it can readily be seen that an immense filter plant is required. Whether the plant, when finally completed, will furnish the citizens of Philadelphia with pure water remains to be seen.

Public Health and Charities.

The effects of the long reign of corruption in Philadelphia are seen in other departments of the city government. The Director of Public Health and Charities, in his report to Mayor Weaver covering the work of his Department for the year 1906, shows that in many directions the city has been extremely negligent of the poor and the unfortunate. For example inadequate provision is made for the care of feeble-minded children. "Practically all the mentally defective sooner or later become charges of the municipality," says the report "and in the meantime, during the more plastic period of youth, the city fails to take official cognizance of their existence and leaves them helpless charges with parents and remoter kindred or even strangers, none of whom is prepared by training or means to improve the deplorable mental condition of the dependent child. Among the medium or higher grades of feeble-minded girls no moral training is given even when possible; no adequate safeguards taken, so that coincident with maturity the child — for she is as yet not more — is morally degraded and becomes the helpless mother whose offspring is probably of lower mentality than

the parent. One mentally defective of this type has been admitted to the Philadelphia hospital for five confinements; four of the offspring were clearly sub-normal and three became immediate public charges. Others of the women become prostitutes, contract venereal diseases, infect boys, often mere children and in other ways endanger society. Medical men do not regard sufferers of this type as suitable individuals for commitment as insane and until they become criminals no adequate provision for their custodial care or training is made. I believe the Commonwealth should assume the responsibility and make the necessary provisions for their care; if the State will not then the city must; it is a crime to allow the present deplorable conditions to persist." Taking up the treatment of dependent children who are mentally normal, the Director says that conditions are somewhat better, but still far from what they ought to be. The Bureau of Charities is provided with but one officer to look after the needs of 568 children committed to its care.

The Director also calls attention to the city's negligence in the matter of care for those suffering with tuberculosis. He says that during 1906 there were 3,627 deaths in Philadelphia from this disease or 13% of all the deaths of the year. He says that while the city very properly provides an institution for the care of scarlet fever and diphtheria patients, which together were the cause of only 548 deaths during the year, and while it is spending millions of dollars for the filtration of the water supply for the prevention of about 1000 deaths and 10,000 cases of typhoid fever annually, comparatively little is being done to alleviate the tuberculosis situation. He calls attention to his recommendation of the previous year that funds be furnished the department to provide for the education of the public along certain preventive lines, for the cleansing and disinfection of houses in which deaths from tuberculosis have occurred, for the establishment of dispensaries for the treatment of the poor, for the employment of district nurses for the education of patients that cannot be removed from their homes, for hospital treatment in advanced cases and for the sanitary supervision of industries the improper operation of which increases the number of tubercular cases.

Taking up the matter of milk inspection, the Director shows that his department is handicapped by having no authority to maintain sanitary supervision over the dairies beyond the city limits which

supply the Philadelphia market. He also calls attention to the fact that his department is in grievous need of a modern biological laboratory properly equipped for the purpose of making und supplying antitoxin. under safe conditions. Referring to conditions at the Philadelphia General Hospital, which accommodated during the year a daily average of 1,267 patients, he says that Philadelphia is doing less than any other great American city for its own hospital. The appropriation for maintenance and operation should be more than twice the amount of money that has heretofore been available. Among the pressing needs of the hospital is the doubling of its nursing staff. "The quarters offered for living rooms for these employees are deplorably unsuitable", says he. "During the year just closed 238 attendants were engaged and 212 of these left after varying periods ranging from one hour to a few months. Under existing conditions, with the small salary appropriated, they will not stay. . . . Attendants work from 12 to 15 hours each day, are housed in quarters with the insane, fed in the dining room with the insane, spend their days with the insane, are isolated from the companionship of normal minds and must, therefore, expect and properly should receive a far more generous remuneration than the city at present is giving."

"It must always be with sincere regret", concludes the Director, "that one repeats year after year urgent recommendations that remain unfulfilled. It is not probable that the cries of the needy fall on heedless ears or sink into soulless hearts. Here in Philadelphia was first inaugurated anything like a proper humane treatment of the insane, and within the call of that venerable institution the city's charges now lie huddled as in the mad houses of days that were. An official document is no place for sentiment, but the thoughtful must wonder why, in this great Christian community in which dozens of splendid private charities thrive to do noble work, hospitals owned and operated by the city, ministering to the suffering of our fellowmen, can awaken no sense of pride, no irresistible determination on the part of our citizens to make them the splendidly, fully equipped institutions that they ought to be." The remarks just quoted are not those of a magazine contributor writing for effect. They are not those of a political orator in the heat of a partisan campaign. They are the words officially spoken by the head of one of the great departments of the city

government of Philadelphia under the temporary influence of the recent reform movement which shook the city to its foundations.

The Public Schools.

Let us consider another official report. The free public school system is the pride of the American nation. In his annual report to the Philadelphia Board of Education, under date of February 12, 1907, the city Superintendent of Public Schools having in charge the education of 170,000 American children, called attention to the deplorable condition in which the public schools had fallen on account of insufficient appropriations for new buildings and the repair and proper equipment of old buildings. He submitted a complete list of improvements needed. "The most urgent and important matter to which the Board of Public Education and the people of Philadelphia should address themselves", said he, "is the immediate provision for an adequate physical equipment for the schools of the city. Your Superintendent and his associates and assistants have spent, during the past three months, a large percentage of their time in conjunction with the Superintendent of Buildings to ascertain the present needs in new buildings and repairs to old buildings in order to bring our school property up to a reasonable basis of efficiency.... We have deliberately excluded from the report every expenditure which is not at this time a necessity. . . . We have not looked ahead to interpret the needs of five years hence or even three years hence in the normal growth of the city, although it would be a matter of economy to do this and to purchase now, in the rapidly developing sections of the city, available sites for school houses. This would provide for our needs in advance of the time when such property will greatly appreciate in value and its purchase involve complications which mean delay. Nor have we included in the report any provision for the normal annual increase in the school population which also would necessarily be indicated if the report were to be considered an exhaustive statement of the needs of the schools of Philadelphia.

"We have also excluded from the report, solely because there is no money available to provide it, a list of desks of a modern type for the children of the schools. It is a fact that the children are sitting on broken benches, that they are sitting on boards in

the aisles between benches, that they are sitting on boxes, that they are sitting on window sills and that in some cases they are actually sitting on the floor in the schools of Philadelphia. All of these conditions I have personally and with great distress to myself been obliged in the last four months to witness.

"We are prepared within a fortnight at any time to lay before you a list of schools which have furniture that any fair minded individual would pronounce unfit for the use of children. Speaking well within the facts it is safe to say that there are at least 25,000 such desks in the schools of Philadelphia. . . .

"There is but one of two alternatives before the people of Philadelphia; either they shall be content to continue this deplorable condition of inadequacy in our school plant or they shall at once organize an effective demand for a loan of at least five millions of dollars to be devoted exclusively to the uses of the public schools of the City of Philadelphia. . . .

"On the first of January, 1907, there were 160 pupils in double classes, that is to say, two classes crowded into one room with two teachers at work simultaneously and to the great detriment of these children. Nine thousand six hundred and seventeen pupils were on half time and 5,746 were in rented buildings, most of which rented buildings are entirely unsuitable for school purposes.

"Next to the preservation of physical health the obligation is upon us to care for the intellectual life of the city; and no money economically expended in that direction can be unwisely expended and no loan which the people of Philadelphia could incur at this time would bring a more important and permanent benefit to the city than a loan for the purposes herein indicated."

The ruinous results of municipal neglect are seen also in the policy Philadelphia has followed with reference to its port. Dr. Ward W. Pierson, of the University of Pennsylvania, commenting upon this fact in the March, 1907, issue of the Annals of the American Academy of Political and Social Science said: "There are to-day twenty city wharves — and there are only a few more owned by the city — at which there are but nine feet of water at low tide. So shallow in fact is the water along side of these piers that the city fire boats could not get close enough to the shore to do efficient service in case of conflagration. Theoretically, every pier in the city is open for public use; actually, along the entire water front

there is but one covered pier at which a steamship of any considerable draft with a miscellaneous cargo can unload. The other piers are private or are leased to private parties. . . . Some of the wharves are used as dumps and ash heaps; some as railroad yards; others are rotten and decayed and sinking below the surface of the water. There is not a single wharf public or private, which will accommodate a vessel drawing over twenty-six feet of water and three-quarters of them will not accommodate vessels of half that depth. At every point the interests of the city have been sacrificed to private or corporate interests."

These conditions prevail in spite of the fact that Philadelphia has an available water frontage of about eight miles on a broad, straight river, 102 miles inland from the sea. Philadelphia lies close to the center of one of the great farming districts of America, and is the terminus of a great railroad, which has 7000 miles of track. The city is also the terminus of the principal railroad tapping the anthracite coal fields. It is directly connected with the principal oil fields and the iron and steel manufacturing districts of the United States. In spite of these advantages of location the harbor of Philadelphia has been almost utterly neglected. No important changes have been made in the laws governing this port since 1803 when Philadelphia was a small city and the country tributary to it was very little developed.

One would naturally suppose that the laws and foums of administration which have brought such poor results in the matter of city government would hardly be worthy of description. Nevertheless in pursuance of the practice and plan of this monograph we must now turn to a brief examination of these laws and this system of administration.

Constitutional Status of the City.

Under the Constitution of Pennsylvania the Legislature is forbidden to incorporate or organize cities except by general laws or to amend the charters of cities by special laws. One might suppose that such a prohibition would protect the City of Philadelphia from the special interference of the State Legislature. This is not the case, however. The Legislature of Pennsylvania has evaded the limitation imposed upon it by the State Constitution by classifying cities

according to population and so arranging that Philadelphia shall be the only city in the first class. By this device legislation applying in terms to all cities of the first class applies in fact to Philadelphia alone.

Another provision of the Constitution prohibits the state from giving or loaning its credit to any municipal corporation. Municipal corporations themselves are prohibited from lending their credit or granting public money to any private individual, association or corporation and the Legislature may not authorize them to become stock holders in private corporations. The Legislature is also prohibited from delegating power to any special commission or private corporation to levy taxes for municipalities or to extend the term of any municipal officer beyond the period for which he was elected or appointed. The Legislature is also prohibited from increasing or diminishing the salary of any officer during the term for which he was elected or appointed, and from granting extra compensation to any contractor after he has entered into his contract. Under still another provision of the Constitution the State Legislature has no power to authorize the construction of a street railway in any city without the consent of the city authorities. The indebtedness of cities is limited by the Constitution to 7 per cent of the assessed valuation of taxable property, but may be increased to 10 per cent under authority from the Legislature. No increase of indebtedness beyond 2 per cent may be incurred, however, except with the assent of the people, at an election. Provision must be made for the payment of municipal debt within 30 years after the time when it is incurred.

The Philadelphia Charter.

Philadelphia, in spite of its bad government, has been operating for the past 20 years under a "reform" charter, by which the administrative and legislative functions of the city are carefully separated and responsibility for the administration concentrated in the Mayor.

The legislative authority of the city is vested in a city council of two branches. The upper chamber, known as the Select Council, consists of 46 members, one elected from each of the 46 wards into which the city is divided. The Common Council consists of 79 members, distributed among the various wards in the ratio of

one councilman to every 4000 qualified voters. Members of the Select Council serve for three years, one-third of them being chosen every year. Members of the Common Council serve for two years, one-half of them being chosen every year. Members of Councils receive no salary. In view of what I have already said about the corruption of the city government of Philadelphia the following oath of office to which every member of Councils must subscribe when he enters upon the duties of his office seems ironical: "I do solemnly swear (or affirm) that I will support, obey and defend the Constitution of the United States and the Constitution of this commonwealth and that I will discharge the duties of my office with fidelity: that I have not paid or contributed, or promised to pay or contribute, either directly or indirectly, any money or other valuable thing to procure my nomination or election except for necessary and proper expenses expressly authorized by law; that I have not knowingly violated any election law of this commonwealth or procured it to be done by others in my behalf; that I will not knowingly receive directly or indirectly any money or other valuable thing for the performance or non-performance of any act or duty pertaining to my office other than the compensation allowed by the law."

No member of the State Legislature and no one holding any office or employment under the state at the time of his election is eligible to a seat in either branch of councils. Members of Councils are not eligible, during the term for which they were elected to any office or employment in the gift of Councils. Members of Councils are forbidden to become surety for any city official.

Each branch of Councils meets twice each month. Each branch elects a presiding officer and keeps a journal of its proceedings. No ordinance can be passed except by majority vote of all the members elected to each branch of Councils. The Mayor has the right of veto, but an ordinance may be passed over his veto by a vote of three-fifths of all the members of each branch of Councils.

The powers of the Philadelphia Councils are described in many legislative acts beginning with the charter of 1701. None of the more recent city charters repeals the provisions of the charters that went before. The reform charter of 1885 took considerable power away from Councils and vested it in the Mayor and the Executive departments. In fact one of the main purposes of this measure was to effect complete separation of the administrative and legis-

lative functions. This act establishes certain administrative departments and forbids Councils to create any others. A section of the charter of 1789 gives Councils full power and authority to make such laws, ordinances and regulations not repugnant to the laws and constitution of the state "as shall be necessary or convenient for the government and welfare of the said city." Councils have authority to make the annual appropriations and to fix the tax rate and levy the taxes. The tax rate must be fixed not later than Oct. 1 st. of each year. Councils have authority to fix the salaries of all officers. They have authority to grant franchises and there are no general provisions of law limiting this power. It should be observed that as compared with most American cities the legislative power of the Philadelphia Councils is very great.

The Mayor of Philadelphia is elected by the people every four years and receives a salary of $ 12,000. At the time of his election he must be at least 25 years of age and must have been a citizen and resident of the state at least five years. He is not eligible to a succeeding term of office. Under the city charter he appoints the heads of the principal city departments, subject to confirmation by the Select Council. He also has authority to remove any head of department appointed by him on giving his reasons in writing to the Select Council. He has authority to veto any item in an appropriation bill. He may at any time appoint three competent persons to examine the accounts of any department, officer or employee of the city without notice. In case of a vacancy in the office of Mayor the President of the Select Council exercises the Mayor's authority temporarily until a new election can be held. The Mayor is required to call together the heads of departments for consultation and to advise upon the affairs of the city at least once a month. All heads of departments are required to make annual reports of the proceedings of their departments to him. As chief executive of the city it is the Mayor's duty to see that the city ordinances and the laws of the state are properly executed, and in case of riot he has authority to take command of the police force, call out the militia and appoint as many special patrolmen as he deems necessary for the sake of preserving order.

The following executive departments are provided for by the reform charter and the amendments thereto:

1. Department of Public Safety.
2. Department of Public Works.
3. Department of Health and Charities.
4. Department of Supplies.
5. Department of Receiver of Taxes.
6. Department of City Treasurer.
7. Department of City Controller.
8. Department of Law.
9. Sinking Fund Commission.
10. Civil Service Commission.
11. Department of Education.

The Directors of the first four departments and the members of the Civil Service Commission are appointed by the Mayor.

The Director of Public Safety receives a salary of $ 10,000 a year. His department is divided into 7 bureaus as follows: Police, fire. electrical, city property, building inspection, boiler inspection and correction. The heads of these bureaus, except the Bureau of Boiler Inspection, are appointed by the Director, subject to confirmation by the Select Council. The police force of the city in 1907 consisted of 2,954 men. The fire department included 895 men. The electrical bureau, having charge of the inspection of electric lighting and electric wiring was managed by a force of 62 men. The bureau of correction has charge of the city prison. The bureau of city property has charge of the City Hall, the city wharves, the city raal estate, the trees of the city, the public markets, the public toilet rooms and bath houses and various other public buildings and city squares. The Bureau of Building Inspection is in charge of a force of 51 men. The building laws of Philadelphia, which are administered by this bureau, are not found in the ordinances of the City Council, but are a part of the statutes of the State of Pennsylvania.

The Director of the Department of Public Works also receives a salary of $ 10,000 a year. Under this department are eight bureaus as follows; Highways, lighting, street cleaning, surveys, city ice boats, gas, water and filtration. The heads of these bureaus are appointed by the Director of Public Works subject to confirmation by the Select Council. The Bureau of Highways has charge of the construction and repair of streets, bridges and sewers. The Bureau of Lighting has charge of the gas and gasoline lamps and

electric lights used for street lighting purposes. In 1907 there were 11,614 electric arc lights, 22,033 gas lamps and 14,438 gasoline lamps in use for public lighting. The Bureau of Street Cleaning has charge of cleaning and sprinkling streets, the removal of snow, removing ashes, the removal and disposal of garbage and the removal of dead animals. During the year 1906 nearly 1,500,000 loads of dirt, ashes and garbage were removed by this bureau and 21,189 dead animals were disposed of.

The Bureau of Surveys has at its head a Chief Engineer who receives a salary of $ 8,000. It has charge of the construction of sewers and bridges, the preparation of plans for the abolition of grade crossings and other similar duties.

The Bureau of City Ice Boats is charged with the duty of keeping the Delaware River free of ice so as to keep the harbor open during the winter season.

The Bureau of Gas, since the lease of the city's gas plant to a private company, has lost much of its importance. Its principal duty now is to inspect gas meters and make tests of the quality of gas supplied.

The Bureau of Water has charge of the Philadelphia Water Works. During the year 1906, the receipts from the sale of water were a little more than $ 3,600,000.

The Bureau of Filtration has charge of the construction and operation of the great filtration plant now nearly completed to which reference has already been made.

The Director of the Department of Public Health and Charities receives a salary of $ 10,000 a year. This official has the care, management and supervision of the public health, charities and alms houses of the city. The Bureau of Health, among other things, provides for the medical inspection of the public schools and the provision of school nurses. The Medical Inspectors in 1906 found 8,755 cases of acute illness requiring exclusion from the schools and 31,544 cases of children needing medical attention.

The Department of Supplies was first established in 1903. The director of this department receives a salary of $ 10,000 a year and has control of the purchase of all articles and personal property required in the business of the city. Other departments of the city government get their supplies by requisition from this department. The amount expended by this department during the year 1906 was upwards of $ 2,000,000.

The Receiver of Taxes is elected by the people and holds his office for a period of three years. He collects all taxes, license fees, water rents, market rents and all other moneys due the city. He turns his collections over every day to the City Controller. The Receiver of Taxes draws a salary of $ 10,000 a year and no person is eligible to the office who has not been a citizen and resident of Philadelphia for at least seven years.

The City Treasurer is elected by the people for a term of three years, receives a salary of $ 10,000 a year and must have the same qualifications as are required for the Receiver of Taxes. The City Treasurer keeps the funds of the city, deposits them in banks designated by Councils and pays them out on warrants countersigned by the City Controller.

The City Controller is also elected by the people for a term of three years. He receives an annual salary of $ 8,000. It is his duty to prescribe the forms of reports and accounts to be rendered by each department of the city government; to audit these accounts; to see that no appropriation is overdrawn or any money spent for a different purpose from that for which it was appropriated, and to examine and pass upon all claims against the city.

The head of the Department of Law is the City Solicitor who is legal adviser and attorney for the city and all its departments. He prepares and approves public contracts, city bonds, etc. He is elected by the people for a period of three years and receives a salary of $ 10,000 a year.

The Sinking Fund Commission consists of the Mayor, the City Controller and one person elected by the Councils. This Commission has charge of the fund set aside for the redemption of the city's debt. This fund, on January 1, 1907, amounted to $ 6,865,000, most of which was in the form of city bonds held by the Commission.

The Public School System of Philadelphia is under the direct supervision and control of a Board of Public Education consisting of 21 members appointed by the Judges of the County Court of the County of Philadelphia. No person may be appointed to this Board who is under 30 years of age. It is the duty of the Board to determine questions of general policy with reference to the public school system; to appoint executive officers and define their duties; to direct the expenditures of public moneys for school purposes and

to appoint the teachers in the public schools. In each ward of the city a sectional School Board consisting of 12 members is chosen by the people on a system of minority representation. It is the duty of the sectional school boards to visit and inspect the schools and call the attention of the Board of Education or its officials to any matter requiring action. The sectional school boards are also required by law to render an annual report to the Board of Education in regard to the condition of the schools in their respective wards with especial reference to the number, equipment and efficiency of schools and school buildings.

The executive work of the Board of Public Education is entrusted to three expert agents appointed by the Board and subject to removal at pleasure. These agents are the Superintendent of Schools, who has charge of the educational department, the Superintendent of Buildings and the Superintendent of Supplies. Provision is made for the appointment of teachers from eligible lists containing the names of those who have received teachers' certificates and arranged as nearly as possible in the order of their standing at the examination.

Fairmount Park, which is the city's principal pleasure ground, containing a total area of 3,341 acres, is in charge of a Commission consisting of ten citizens together with the Mayor, the Presidents of City Councils and the chiefs of the Bureaus of Water, Surveys and City Property. The ten citizen members are appointed for terms of five years by the Judges of the County Court. The nucleus of Fairmount Park was acquired by the city in 1812 and consisted of a tract of five acres devoted to Water Works and park purposes. The other parks, comprising altogether an area of 92 acres, are under the control of the Fairmount Park Commission. About 50 public squares and parks, ranging in area from one-eighth of an acre to 300 acres are under the control of the Bureau of City Property in the Department of Public Safety.

The Philadelphia Free Public Library, consisting of a main library and 17 branch libraries which together contain 310,000 volumes, is under the control of a Board of Trustees consisting of the Mayor, the Presidents of City Councils, one citizen elected annually by each branch of City Councils and 18 other citizens. Vacancies among the 18 are filled alternately by the Library Board

itself and by appointments by the Mayor subject to the approval of the Select Council.

The Civil Service Commission established by a law passed in 1906 consists of three members appointed by the Mayor for terms of five years. Not more than two of the Commissioners may be adherents of the same political party. The President of the Commission receives a salary of $ 5,000 a year and each of the other Commissioners a salary of $ 3,000. The Civil Service of the city is divided into the unclassified service and the classified service. Under the former all elective officers and all heads of departments are included. The classified service includes practically all other persons in the service of the city arranged in four classes:

First, the exempt class, including secretaries and confidential clerks, who may be appointed without examination.

Second, the non-competitive class, including those positions which the Commission thinks it impracticable to include in the competitive class.

Third, the labor class, which includes ordinary unskilled laborers appointed from lists of applicants.

Fourth, the competitive class, which includes all the positions not falling in any of the other classes. Competitive examinations of applicants are held and lists made up according to the results of these examinations. Whenever a vacancy occurs in a position in the competitive class the appointing officer receives from the Civil Service Commission the names of four persons who are at the head of the eligible list, one of whom must be chosen and appointed on probation. Unless he is discharged at the end of three months this person's appointment becomes permanent. No person in the classified service can be removed except for cause, with written charges by the removing officer and an opportunity for defense on the part of the person about to be removed.

As already mentioned the City and County of Philadelphia are coterminous and form one municipal corporation. There are the usual county officers, including a Recorder of Deeds, a Sheriff a Coroner, a District Attorney and the usual number of Judges of the Civil and Criminal Courts.

Elections are under the control of a Board of three Commissioners elected by the people, not more than two of whom may belong to the same political party. The election laws provide that no person

can vote in Philadelphia unless he has lived in Pennsylvania at least one year and in the election precinct where he desires to vote at least two months. No citizen over 22 years of age can vote unless he has paid a state and county tax within two years. All voters must be registered. There are 1156 election districts in the city. Elections for county, state and national officials are held in November, while city and ward elections are held in February. No person can be an election officer who has, within two months preceding the election, held any office, appointment or employment under the United States, the state or any municipal department. Exception, however, is made in favor of Justices of the Peace, Councilmen, Notaries Public and persons in the military service of the state.

The assessment of property for purposes of taxation is vested in a "Department of Revision of Taxes", consisting of three members appointed by the County Court. Each member draws a salary of $ 6,000 a year. The total valuation of real estate subject to city taxes for the year 1907 was $ 1, 248,894,400. Personal property subject to city taxation amounted to only $ 1,793,886. The tax rate is different on different kinds of property. On "city" property, consisting of the bulk of the real estate in the fully improved parts of the city, the rate is $ 1.50 on $ 100 of valuation. On "suburban" property the rate is $ 1.00 and on "farm" property the rate is 75 ¢. On personal property, which is for the most part not assessed for taxation, the rate is 40 ¢, of which one-fourth goes to the State of Pennsylvania. The total revenues of the city from all sources for the year 1906 amounted to $ 32,426,000. The principal sources of revenue were the following:

Property tax	$ 18,684,000
Poll tax	$ 61,000
Revenues from water works .	$ 3,979,000
Gas lease	$ 718,000
Interest on city deposits . .	$ 357,000
State subsidy for schools . .	$ 834,000
License fees, penalties, etc. .	$ 3,600,000
Temporary loan	$ 1,200,000

The city's expenditures for the same year amounted to $ 33,506,000 of which $ 3,614,000 was devoted to the Sinking Fund and the payment of interest on the public debt. The total funded debt of the city on Dec. 31, 1906, amounted to $ 66,622,720, of which

$ 6,811,500 was held by the Sinking Fund, leaving a net indebtedness of approximately $ 60,000,000. The assets of the city reported by the United States Census Bureau for the year 1905 include the following:

Water Works	$ 34,500,000
Electric Light Works . . .	$ 3,000,000
Other Municipal Industries .	$ 3,000,000
City Hall	$ 27,600,000
Police and fire department buildings and equipment.	$ 9,400,000
Asylums, hospitals and prisons	$ 5,500,000
Public schools and libraries .	$ 14,300,000
Parks and public gardens . .	$ 30,850,000

It is perhaps worth while to make particular mention of the Philadelphia City Hall, the asset of which the city is most proud. This building has been under construction since January, 1871, and its total cost has exceeded $ 24,000,000. It covers an area of 4 1/2 acres and rises to an extreme height of 548 feet. The face of the City Hall clock is 361 feet above the pavement. The diameter of the clock face is 26 feet. The City Hall contains 634 rooms. The construction of this building from 1870 until 1901 was under the control of a Public Buildings Commission created by act of the Pennsylvania Legislature in 1870.

It is perhaps fitting to close this account of the government of Philadelphia by a brief sketch of the work of the "Citizens Permanent Relief Committee." True to its character as a "City of Brotherly Love", Philadelphia cares more for its reputation for philanthropy and christian charity than it does for a good name for civic justice and political honesty. The City of Philadelphia established a few years ago a committee of sixteen citizens, with the Mayor as Chairman, for the purpose of lending aid to stricken communities, not only in other parts of Pennsylvania, but also in other states of the Union and in other countries of the world. Beginning in June, 1903, the committee sent $ 1,000 to the relief of a small town in Oregon, 3,000 miles away, which had been partially destroyed by flood. At about the same time this committee sent $ 7,000 to to cities in the State of Kansas which had suffered from floods. In December, 1903. the little town of Butler in the State of Pennsylvania was suffering frem a typhoid fever epidemic with 10 per cent

f its entire population sick with the disease. The Philadelphia 'ermanent Relief Committee organized a corps of nurses and ispatched them to Butler to remain until the epidemic had dis-ppeared. In 1906 the committee sent 10,000 francs to aid the ufferers from the eruption of Mt. Vesuvius in Italy and at the same ime sent $ 5,000 to the Red Cross Society to help famine stricken istricts in Japan. About this time occured the terrible earthquake nd fire which partially destroyed San Francisco. The committee aised and sent to the relief of San Francisco $ 400,000. In Jovember 1906 the committed contributed $ 5,000 to the relief of ufferers in Valparaiso, Chili, after the great earthquake there and $ 5,000 more for the relief of the people of Kingston in the Island)f Jamaica which had been devastated by another great earthquake. At the close of the year 1906 the committee was busily engaged :ollecting funds for famine sufferers in China and Russia. The funds dispensed by this committee are not taken from the City Treasury, but are raised by special subscription among the citizens of Philadelphia.

Thus we see the curious spectacle of a great city proud of its religion and philanthropy, which has not sufficient pride to furnish adequate school facilities for its children or adequate hospital facilities for its sick and which seems content to rest under the opprobrium of being the worst political plague-spot on the map of the United States.

VI. Saint Louis.

"I do solemnly swear before the Almighty God that in associating myself and in becoming a member of this Combine, I will vote and act with the Combine whenever and wherever I may be so ordered to do;

"And I further solemnly swear that I will not at any place or time reveal the fact that there is a Combine, and that I will not communicate to any person or persons anything that may take place at any meeting of the Combine;

"And I do solemnly agree that, in case I should reveal the fact that any person in this Combine has received money, I hereby permit and authorize other members of this Combine to take the forfeit of my life in such manner as they may deem proper, and that my throat may be cut, my tongue torn out, and my body cast into the Mississippi River.

"And all of this I do solemnly swear, so help me God."

This was the formal oath taken a few years ago by a large number of members of the city council of St. Louis who, by banding together in secret, were enabled to control the action of that body and enrich themselves by selling public franchises and contracts. Speaking of the conditions in the year 1900, one writer has said:

"A regular tariff was formulated at the city hall, a tariff that specified the price for which bribed votes could be secured, so much for permission to lay a switch, another sum for building a wharf, still another for locating a public market in a particular neighborhood, and so forth, on and upwards, to a fortune for the men who would seek control of a great public utility, such as the water works.

"Yes, in that dark year the barter of nearly everything the city had was open for consideration with the spoilsmen; and a cer-

tain number, with even more advanced ideas, discussed the advisibility of turning over the city fire department to the highest briber and permitting him to levy toll upon merchants and insurance companies. Others planned to sell the court house and still others agreed to let an advertising firm paint notices of its wares on the court house walls."

Lest my readers should think that the corruption of American cities is peculiar to the Anglo-Americans, I hasten to say that St. Louis is a German-American city. As far back as 1850 when the population of St. Louis was only 77,860, less than half of its people were native Americans and 22,340 or 28.7 % of the total, were natives of Germany. Half a century later in 1900, when the total population of St. Louis had increased to 575,238, this number included 58,781 natives of Germany. The number of those whose parents were both born in Germany was 154,735, and in addition there were 62,700 who had one parent born in Germany. Indeed the German element has always been so strong in St. Louis that in 1875 when the constitution of the state of Missouri, of which St. Louis is the largest city, was revised, a clause was inserted requiring that whenever a new city charter should be adopted, its provisions must be published in three daily papers of largest circulation in the city, one of which should be a newspaper printed in the German language. But the part that German-Americans played in the corruption of St. Louis is plainly told by the list of boodlers indicted for bribery when the members of the "Combine" were exposed and prosecuted. Kratz, Stock, Schnettler, Schumacher, Gutke, Decker, Lehmann, Bersch, Hartmann, Busche, Schweickardt and Meysenburg are boodlers' names that betray a German origin. And Mr. Ziegenhein was mayor of the city during the gala days of corruption.

This period of public piracy was followed by a great moral awakening in St. Louis politics. The young man, Mr. Jos. W. Folk, who was elected public prosecutor in 1900, proved to be a great reform leader. He hunted the boodlers down, prosecuted them relentlessly and succeeded in sending many of them to prison. He found before long, however, that he could accomplish little of lasting importance for St. Louis without carrying the warfare against corruption into the political life of the state of Missouri. Our American cities are so dependent upon the state legislatures that so long as

the latter are corrupt it is well-nigh impossible to root out corruption in the former. So Mr. Folk became a candidate for Governor of Missouri. His campaign slogan was: "Graft is treason," and by his appeals to the people he awakened their moral sense and quickened the political conscience not only of the citizens of Missouri but of the citizens of the whole United States. The extent to which the people of St. Louis were aroused is well shown by the words of an appeal to the citizens of Missouri issued prior to this election by the clergymen of the city. In this address I find the following remarkable statements:

"It is not an exaggeration to say that there is no suffrage in St. Louis. The citizen is either frightened from the polls or goes to them with the certainty that his vote will not count against the purpose of the terror-reign to keep itself in power and to use its power for the robbery of the city's wealth. While $ 1,800,000 go each year to brass-button and be-weapon the strut of the policemen whose business on election days is to keep riot instead of peace, . . . the city's institutions of charity resemble hotels more than homes. Cramped and makeshift hospitals, insane asylums that are themselves half insane for want of proper room and service, alms houses that mingle the poor with the mad, as if to make the poor mad and the mad madder with neglect — attest the extent of the robbery that rewards the chartered boodler and thug.

"Of course so bitter a curse could not have come on our city without some doep inveterate guilt of its own. For twenty years and more it had been careless of its franchises. They had been bought and sold in regular market. The market was at first secret but grew open with the courage of custom, until little or no pains were taken to conceal its traffic. The buyers were citizens of wealth, presidents and directors of corporations — whose prominence lent respectibility to the corruption in which they engaged; and the corruption became more and more respectable with the greater prominence its additions of ill-got wealth gave to the corporation presidents and directors who abetted it."

Mr. Folk was elected governor and he has become one of America's national heroes. Out of the terrible corruption of St. Louis, which was broken up only six years ago, a brighter era has dawned in American municipal politics and, while corruption has not ceased in

the great cities of America, the struggle for honest and efficient municipal government has been immensely stimulated.

St. Louis was founded in 1763 by a band of French traders, but was not incorporated as a city until 1822. It is situated almost in the centre of the United States at the heart of the Mississippi Valley and is surrounded by fertile and populous commonwealths. It is already the fourth city in the United States in population and undoubtedly has a great future before it.

Constitutional Provisions Affecting Cities in Missouri.

St. Louis occupies an unusual position among the great cities of America, for the reason that it was the first of these cities to attain what Americans call "Municipal Home Rule". Over thirty years ago, in 1875, the constitutional convention of the state of Missouri so far yielded to the demand of the representatives from the city of St. Louis as to insert in the new constitution of the state a section authorizing the people of any city of more than 100,000 population to frame and adopt their own city charter subject to certain limitations. Under this constitutional provision a municipal charter might be framed by a board of thirteen freeholders elected for the purpose by the qualified voters of the city. The charter so framed could not go into effect until it had been submitted to the qualified voters and had been approved by four-sevenths of those voting at the election. If so approved, the charter would go into effect after being certified to the Secretary of State of Missouri and to the recorder of deeds for the county in which the city was situated. Any such charter might be amended by propositions submitted by the legislative authority of the city and accepted by a three-fifths vote of the qualified voters of the city voting at the election. But any charter framed and adopted by the people of the city was always to be in harmony with, and subject to the constitution and laws of the state of Missouri. The constitution further required that any such charter should provide for a mayor, or chief magistrate, and a city council of two chambers, at least one of which should be elected by the people of the whole city, not voting by wards.

The city of St. Louis took advantage of these constitutional privileges immediately. A board of free-holders was elected to

prepare a draft of a new charter, which was submitted to the people on August 22, 1876, and ratified by them and went into effect on October 22 of that year. Since that time constitutional amendments have been adopted by the people of Missouri giving still further powers to the city of St. Louis. Since the year 1901 the city has had the right to adopt charter amendments by a three-fifths vote of the electors voting on the question. Under the old provision of the constitution any charter amendment had to receive the approval of three-fifths of all the voters who voted at the election. Every citizen who went to the polls to vote for public officials and through ignorance, indifference or neglect, failed to vote either for or against a charter amendment was counted in the negative. Also under the new provision the city council of St. Louis is authorized to call an election to choose a new board of free-holders to prepare another charter, — subject to ratification by a majority vote of the electors voting at the election. In any such new charter the city is not required to maintain the bicameral system in the city council. It is provided, however, that the legislature of the state of Missouri shall have the same power over St. Louis that it has over the other cities and counties of the state. This power is considerably limited by other provisions of the state constitution which forbid the legislature to incorporate or organize cities or amend their charters by special laws. But the Missouri legislature has to a considerable extent evaded this limitation by the classification of cities according to population, thus putting all cities of a certain size into a class by themselves. The legislature has also encroached upon the sphere of "Municipal Home Rule", by taking away from the city its jurisdiction over elections, the police and the granting of liquor licenses. These functions, by a strict interpretation of American law, are regarded as functions of the state, and so, while they are usually left under the immediate control of the municipal governments, it is not deemed to be an illegal encroachment upon the right of local self-government when those functions are placed by law under the control of the central administration of the commonwealth.

The constitution of Missouri, however, imposes a number of other important limitations upon the action of the legislature in relation to cities. The most important of these limitations are as follows:

The legislature is prohibited from imposing taxes upon cities for local purposes.

The legislature is prohibited from taxing the property of municipal corporations.

The legislature is forbidden to release or extinguish the debt which any person or corporation may owe to a municipal corporation.

The legislature may not loan the credit of the state to any municipal corporation.

The legislature may not authorize any municipal corporation to lend its credit or grant public money to any private person or corporation, or to become a stockholder in any private company or corporation.

The legislature may not create any office with a term exceeding four years and may not extend the term of any municipal officer beyond the period for which he was elected or appointed, nor increase any officer's salary during his term, nor grant him any extra compensation for his services after they have been rendered.

Other provisions of the Missouri constitution limit the rate of indebtness for all cities within the state to five per cent. of the assessed value of taxable property, and even debt to this amount cannot be incurred without the consent of two-thirds of the voters at an election held for the purpose. Moreover, at the time when any debt is incurred, provision must be made to raise money by taxation sufficient to pay the interest from year to year and retire the principal within a period of twenty years. An exception was made, however, in the case of St. Louis by a constitutional amendment adopted in 1900 which authorized the people of that city to issue bonds to the amount of $ 5,000,000, without reference to the debt limit, to provide for an appropriation for the benefit of the Louisiana Purchase Exposition which was held in St. Louis in 1903.

The state constitution also provides that no person may at the same time hold a state office and a municipal office or two municipal offices.

Organization and Powers of the City Government.

The legislative power of the city is vested in the Municipal Assembly consisting of a Council of thirteen members elected for a period of four years on a general ticket, and a House of Delegates of twenty-eight members elected one from each ward of the city for

a term of two years. The members of the Council must be at least thirty years of age. Any person who is interested in any contract with the city or who has been convicted of malfeasance, bribery or other crimes is ineligible to membership in either branch of the Municipal Assembly.

The Municipal Assembly of St. Louis has authority to levy taxes; to establish and maintain streets; to take private property for public purposes by condemnation proceedings; to operate water works; to erect and maintain public buildings, including houses of correction, alms houses and insane asylums; to maintain markets; to improve the harbor and regulate ferries; to license, tax and regulate various professions and businesses; to grant, regulate and repeal street railway franchises; to pass such laws and ordinances not in conflict with the city charter or the laws and constitution of the state as it may deem expedient for the maintainance of "the peace, good government, health and welfare of the city, its trade, commerce and manufactures, and to enforce the same by fines and penalties not exceeding $ 500, and by forfeitures not exceeding $ 1000." Under the general laws of the state, St. Louis in common with other Missouri cities is empowered to erect and operate gas and water power plants, water works and electric light plants.

The Municipal Assembly is required to hold one session annually beginning on the third Tuesday of April. Each member receives an annnual salary of $ 300, but may also be paid his actual expenses incurred in the public service.

The Assembly has power by ordinance passed by a two-thirds vote to create new offices not mentioned in the city charter, and may by a three-fourths vote transfer and distribute the powers and duties of any office provided for in the charter.

The mayor is the chief magistrate of the city. He must be at least thirty years of age. He is elected by the people for a term of four years. His salary is fixed by the Municipal Assembly, but must not be more than $ 5000 a year. In case the mayor becomes disabled from performing the duties of his office he is succeeded by the president of the council.

The approval of the mayor is required for all ordinances passed by the Municipal Assembly. If he disapproves of any measure passed by this body, he is required to return it within ten days to the branch of the Assembly in which it originated with his objections.

The measure may be passed over the mayor's vote by a two-thirds vote of all the members of each branch. In case of appropriation bills, the mayor has authority to veto separate items subject to repassage over his vote, the same as in the case of general ordinances.

The mayor St. Louis has general supervision over all the administrative departments of the city. He may appoint at any time competent persons to examine into the affairs of any department. The heads of all departments are required to furnish annually an itemized account of all the money received and paid out by their departments. The mayor is president of the Board of Health and as such has special duties involving the protection of the city from nuisances and epidemics.

The mayor's authority as head of the municipal administration is somewhat limited by the fact that many of the city officials are elected directly by the people. The list of elective officials includes the comptroller, the auditor, the treasurer, the register, the collector, the president of the board of assessors and the president of the board of public improvements. Officials appointed by the mayor include the city counselor, the district assessors, the superintendent of the work house, the superintendent of the House of Refuge, the superintendent of fire and police telegraph, the commissioner of supplies, the assessor of water rates, five Commissioners on Charitible Institutions and five members of the Board of Public Improvements. All of these officials are appointed for a term of four years so that whenever a new mayor is elected he has the privilege of appointing men of his own choice to conduct the various departments of the city government. The mayor has the right to suspend elective officers for cause subject to approval of his action by a majority of all the members of the council. He may also remove from office for sufficient cause any official appointed by him, but if he takes such a course he is not permitted to appoint another person to fill the vacancy. This function devolves upon the council. Officials appointed by the mayor may also be removed by the Council, but in that case the mayor has the right to appoint persons to fill the vacancies without having appointments confirmed by the Council. In the case of first appointments to office, the mayor's choice requires confirmation by a majority of the members of the Council. If the Council refuses to confirm an appointment

made by the mayor, he is required within ten days to nominate another person for the office. If he fails to do this, the Council is required to elect some person to fill the office. Elected officials including the mayor, may be removed from office by a two-thirds vote of the members of the Council, after being given a chance to be heard in their own defense.

The city comptroller is the chief fiscal officer of the city. He has general supervision over the collection and disbursement of all public moneys and has charge of the assets and property of the city. He is specially charged with the preservation of the credit and faith of the city in relation to its public debt. He is given access to the books and records of all departments under the city government and is required to see that the city accounts "are kept in a plain, methodical manner." He may sit in either branch of the Municipal Assembly with the right to debate on any question affecting his department, but without the right to vote.

In most American cities the comptroller performs the function of an auditor of claims, but in St. Louis there is an independent official known as the auditor who is general accountant for the city and whose duty it is to "examine, adjust and audit all unsettled accounts, claims and items against the city for the payment of which any money may be drawn from the city treasury." He is required to furnish a bond to the city of not less than $ 100,000, with at least three sureties. The auditor is responsible for the acts of his employees.

The city treasurer, as the name of his office implies, is the custodian of the city's cash. All moneys belonging to the city, collected by any of its officers, must be deposited regularly once a day in the city treasury, unless other provisions are made by law or ordinance. The treasurer is required to give a bond of not less than $ 500,000 with at least five sureties. It is the duty of the mayor, comptroller and treasurer every year to select as the city's depository a bank which will give the highest rate of interest for the current deposit of the city's funds.

The register has the custody of the public records and has general supervision of the public printing. It is the duty of the collector to collect the taxes, license fees, wharfage dues and all other claims which the city has against any person. The collector is required to furnish a bond in the amount of $ 200,000 with five sureties.

Upon the commissioner of supplies is imposed the duty of purchasing all articles needed by the city in its several departments. The Municipal Assembly is required to provide by ordinance for the purchase of such articles as far as practicable by means of competitive bids called for at stated periods.

The Board of Public Improvements, consisting of the president, who is elected by the people, and five commissioners appointed by the mayor, has general charge of streets, sewers, water works, parks and the harbors and wharves of the city. Each of the appointed commissioners has charge of a separate department. The president of the Board of Public Improvements has general supervision over the other commissioners. One of the duties of this board is to recommend to the Municipal Assembly ordinances for the opening of new streets and boulevards, and also ordinances for grading, paving, or otherwise improving existing streets. New subdivisions of land into blocks or lots require the approval of this board.

The cost of new public improvements under the control of this board is distributed as follows: the regrading of streets and sidewalks, the lighting of boulevards and streets, and the repair of streets are paid for out of the general revenue of the city. The grading, improving, maintaining, repairing, cleaning, and sprinkling of all boulevards; the grading and preparing of the roadway for the superstructure, the placing of the foundation and the paving of the roadway of all alleys, the construction and paving or repaving of all sidewalks and the construction and paving of streets, including crosswalks and intersections, are paid for by a special tax, one-fourth of which is levied against the abutting property in proportion to frontage, and three-fourths of which is levied upon all property included in the district supposed to be benefitted by the improvement. In the latter case the tax is levied in proportion to the area.

The cost of the repairs of alleys and sidewalks is charged entirely upon the adjoining property.

The assessment of property for taxation is made by the board of assessors. The president of this board is elected by the people. The other members, one from each assessment district into which the city is divided, are appointed by the mayor with the approval of the Council. The president of the board must be at least thirty years old and must have been a resident of the city for at least

seven years before he takes office. The district assessors must have been residents of the city for at least five years.

The only important public utility owned by the city of St. Louis is the water works, which are under the direct control of the water commissioner who is one of the members of the Board of Public Improvements. The rates charged for water may be regulated by the Municipal Assembly, but the water rates must be fixed at prices that will produce sufficient revenue at least to meet the running expenses of the works and pay interest on the city's bonds issued on account of them. The people of St. Louis seem to be thoroughly alarmed by the dangers to which the city was subjected during the period of corruption of which I have already spoken. In order to prevent any set of boodlers who might get control of the city government in the future from disposing of the water works as the corruptionists a few years ago were planning to do, the people adopted a charter amendment in 1901 which declares that "the water works shall never be sold, leased or otherwise disposed of."

The city has the right to establish and operate gas works but thus far has not exercised this privilege.

The power given to the Municipal Assembly by the city charter in relation to the control of street railways is very extensive. The Municipal Assembly may by ordinance "determine all questions arising with reference to street railways, in the corporate *limits* of the city, whether such questions may involve the construction of such street railroads, granting the right of way, or regulating and controlling them after completion." Street railway franchises may be sold to the highest bidder, or a per capita tax on the passengers carried, or an annual tax on the gross receipts, or a tax on each car may be imposed. The Municipal Assembly is given authority to regulate the time and manner of running cars, and the rates of fare and the selling of tickets and transfers between different street railway companies. It should be noted, however, that in St. Louis, as in other great cities, traction companies which started out to compete, have consolidated into a single company in order to bring about monopoly conditions, which are most favorable to the management of the street railway business.

The police department of St. Louis is under the control of a board of commissioners, which consists of the mayor and four citizens appointed by the governor of the state. The governor also appoints

an excise commissioner who has authority to issue and revoke liquor licenses. This condition gives the state administration a very extensive control over the city.

The Finances of the City.

The total bonded debt of St. Louis on April 10, 1905, was $ 22,439,278, and the amount of the sinking fund on that date was $ 1,056,455, leaving a net bonded debt of $ 21,382,823. Of the outstanding bonds 75 % were renewal bonds issued from time to time to get money with which to pay old bonds when they fell due. Nearly all of the remaining 25 % of the bonds represented debt incurred to pay a bonus to the Louisiana Purchase Exposition and to pay a judgment against the city in favor of the St. Louis Gas Light Co. secured in 1885. Practically nothing of the city's debt represented first investment in public improvements. In June, 1906, a series of new bond issues were authorized by the required two-thirds vote of the electors, as follows:

For a Municipal Bridge over the Mississippi River	$ 3,500,000
For other bridges and viaducts	$ 1,000,000
For Municipal Hospitals	$ 800,000
For an InsaneAsylum	$ 1,000,000
For fire department building	$ 230,000
For police, health and court buildings	$ 2,000,000
For public Sewers	$ 1,500,000
For Public Parks and Boulevards	$ 1,170,000
	$ 11,200,000.

The debt limit is fixed by the state constitution at 5 % of the assessed valuation of taxable property in the city. This valuation for the year 1906 was $ 497,000,000. Property is not assessed, however, at its full cash value, but at from 2/5 to 2/3 of its cash value. Certain bonds for special purposes are not included in the debt limit, but even if they were, the city's debt-incurring power might be greatly expanded, in case of need, by the assessment of property at its full value.

With the city's debt representing bonuses and the refunding of old obligations, one would scarcely expect to find municipal assets of any great value. Nevevertheless the city comptroller on April 10, 1905, reported the estimated value of the city's public buildings,

parks, water works and real estate to be $ 39,464,000, made up as follows:

Public buildings, Institutions and Markets	$ 6,789,000
Parks	$ 10,705,000
Fire and Police Departments	$ 1,632,000
Water Works — Plant	$ 9,007,000
Water Works — Distributing System	$ 10,000,000
Miscellaneous	$ 1,331,000

This schedule of assets does not include public school buildings and sites, valued at about $ 10,000,000, or streets and sewers which are considered as being a valuable, but not a salable public asset.

The total rate of taxation in St. Louis for the year ending April 10, 1905, was $ 2.19 on each $ 100 of assessed valuation, made up as follows:

For State purposes	$ 0.17
For Public Schools	$ 55
For City Purposes	$ 1.47

The total amount of direct property taxes collected during the the year was $ 9,864,000. To this amount should be added, however $ 2,100,000 license fees (including $ 1,265,000 paid by dramshops), $ 280,000 from franchise grants, $ 206,000 interest on current deposits in the banks, $ 1,997,000 of water rates, $ 80,000 of harbor and wharf rates and $1,160,000 derived from other sources not including loans.

The expenditures on account of the principal departments of the government during the year were approximately as follows:

Public Schools	$ 2,500,000
Police	$ 1,950,000
Fire Department	$ 980,000
Public Lighting	$ 625,000
Streets	$ 1,700,000
Public Charities and corrections	$ 900,000
Water Works	$ 1,520,000
Public health, including disposal of garbage	$ 575,000

St. Louis is one of the few large American cities in which the city and county governments have been consolidated. The city

assumed all county functions as long ago as 1876 when the "Home Rule" Charter went into effect.

One of the most promising facts about the present municipal life of St. Louis is the activity of the Civic League. This organization is a body of public-spirited private citizens who are devoting their energies to the improvement of St. Louis. In 1907 this body published what is called "A City Plan for St. Louis," embodying certain important recommendations for the city's future policy, including the following:

1. The grouping of the city's public buildings around a civic centre.

2. The establishment of minor civic centres in different parts of the city, where public baths, schools, branch libraries, police stations, fire engine houses, etc., would be grouped around small parks or playgrounds.

3. The improvement of the city's street plan.

4. The construction of an inner and an outer system of parks and boulevards.

5. The establishment of a municipal art commission to supervise the designs of public buildings and all works of art erected in the city.

Time alone can tell whether the people of St. Louis will have the good sense to carry out these plans and, after three-quarters of a century of municipal negligence, change their civic habits and make St. Louis the beautiful and well-governed city it ought to be.

VII. Boston.

The city of Boston is in several respects peculiar among the great cities of America. In the first place, it is the metropolis of New England, that section of the country which is the home of self-government, and which has had a greater influence upon the political institutions and habits of the American people than any other section. In the second place, Boston is the center of a metropolitan community greater than itself. In the year 1905 there were 595,380 people within the corporate limits of Boston, while there were 1,226,858 people living within a radius of ten miles from the Boston State House as a center. There are six cities and eight towns immediately contiguous to Boston, and six other cities and nine other towns within the ten-mile radius. The result is that Boston, as the business center of a great population, is immensely wealthy and the expenses of the city government are very great. Boston has a larger debt per capita than any other large American city. Its wealth and its taxes are also higher per capita than elsewhere. In the third place, Boston is the capital of the state of Massachusetts and the presence of the state legislature in annual sessions, coupled with the absence of any constitutional limitations restricting the power and authority of the legislature over cities in Massachusetts, has subjected Boston to a greater degree of central control by the legislature and the state administration than is found in any other large city in the United States. Thus we see that the city which sprang up in the cradle of municipal liberty is coming to experience a greater degree of servitude than many cities which had less auspicious beginnings.

If St. Louis is distinctly a German-American city, Boston is an Irish-American city. According to the Federal Census of 1900 there were 207,028 people in Boston of native American parentage

and 156,650 of Irish parentage, while those of German parentage numbered only 21,618. As long ago as 1846 when the population of Boston was about 120,000, there were 24,000 Irish in the city. The great immigration of Irish into the United States started in the decade between 1840 and 1850 and was caused by the potato famine in Ireland. "The Irish who settled in Boston during the middle of the nineteenth century," says one author, "were in a more hopeless condition before emigrating, than any of the other nationalities. The use of the potato in Ireland as the staple article of food had reduced the standard of living to its extreme limit". This same author states that in 1845 practically one-half of the 8,000,000 people living in Ireland, were dependent on the potato for subsistence. He shows that at this period on the average forty-three per cent of the rural population and thirty-six per cent of the urban population of Ireland lived in mud cabins, having only one room to a family. It can be readily seen, therefore, that a failure in the potato crop, which resulted in the actual starvation of nearly 1,000,000 of the people of Ireland within a period of five years, and the emigration of a still larger number, brought to the New World a class of people representing the extreme of poverty and wretchedness.

Boston, the most cultured and most highly intellectual center of the United States, received more than its share of this influx. The Irish and their descendants are in almost complete control of the city government of Boston, and it is quite possible that this fact has had an important effect in bringing about the unusual degree of state control exercised in the case of Boston by the legislature and administration of Massachusetts.

In 1875 there were 595,482 people living in the Metropolitan District, of whom more than fifty-seven per cent lived within the city of Boston proper. Thirty years later the population of Boston itself was 595,380 which was only forty-eight per cent of the total number living in the Metropolitan District. In large measure the wealthy and cultured elements of the population have gone to the suburbs, and maintain their own municipal governments, separate from that of the great city in which they transact their business. This fact also has tended to bring the city government more fully under the control of the foreign elements, and has no doubt in many cases given effective support to the state legislature in its policy of centralization.

The constitution of Massachusetts is old. It was framed before the time when Massachusetts had become an urban state. There are no provisions of any importance in it restricting the power of the legislature over cities. We may, therefore, proceed to discuss briefly, the extent to which the legislature has taken advantage of its power to bring the government of Boston into the hands of the state authorities. A mere enumeration of the municipal functions now being performed by state commissions will show that this control is very extensive. A state commission has supervisory control of the street railways, not only of Boston but of all the cities of Massachusetts, and another state commission has similar control over the gas and electric light companies. A state civil service commission makes the rules and enforces the law requiring that appointments to subordinate positions in the administration of the various cities shall be in accordance with merit ascertained by competitive examinations. The sewerage and water supply of the Metropolitan District is under the control of still another state commission. A metropolitan park commission to develop a system of parks and boulevards for Boston and the neighboring cities has been appointed by the state. Another commission has been appointed by the state to control the issuing of liquor licenses in Boston and the police department of the city is under a commissioner appointed by the governor. Massachusetts is generally regarded as the most enlightened state in the Union and there is no doubt that central control has, in the case of Boston, been conducive to efficiency. It may be that in the long run more is lost through the curtailment of local responsibility for good government than is gained through the more intelligent administration of affairs by state authorities. It certainly cannot be claimed that state control has reduced the cost of government in Boston.

As early as 1869 a state railroad commission was established to supervise railroads and street railways throughout Massachusetts. From 1853 to 1874 every street railway was incorporated by special act of the legislature, but the board of aldermen of the city of Boston had the right to refuse the use of the streets to any particular company. There was up to that time no way in which a company could be organized to apply for a franchise, except by direct act of the legislature. In 1874 a general law was passed providing for the incorporation of street railway companies after the

persons organizing them had received franchises from the local authorities. It was still left open, however, for a new company to apply directly to the legislature for a charter, if it chose to do so.

The Massachusetts railroad commission has been given practically complete control over the capitalization of street railway companies. The commission's consent is required for any increase of the capital stock of a company or for the issue of bonds. The law requires, however, that the commission shall not authorize the issue of bonds unless it finds the value of the tangible property for railroad purposes, not including the value of the franchise, to be at least equal to the amount of the company's capital stock and debt. The commission has authority to require any company to improve its service whenever that seems to be necessary. Massachusetts has adopted an unusual rule in the granting of franchises. Rights to occupy the streets are not given to public service corporations for a definite term of years, but are given subject to revocation at any time. The results of this policy and of the rigid control exercized by the state railroad commission have been remarkable in relation to the capitalization of public utility companies. Ten years ago a special committee was appointed by the governor of Massachusetts to make a report on the relation between cities and towns and street railway companies. This committee reported in 1898 that the capitalization of street railways in Massachusetts, including both stocks and bonds, was only $ 46,600 per mile of track, while in the state of New York it was $ 177,800 per mile; in the state of Pennsylvania, $ 128,200 per mile, and in the United States as a whole $ 94,100 per mile.

The street railway system of Boston is operated by the Boston Elevated Railway Company. This company owns sixteen miles of elevated track and ten miles of surface track. It holds under lease or contract, however, 428 miles more of surface track. It operates not only in Boston, but in eleven other cities and towns in the metropolitan district. Its total capital stock issued up to Sept. 30, 1906, was $ 13,300,000, and its funded debt, $ 7,500,000. During the year ending September 30, 1906, it carried over 262,000,000 paying passengers. Its gross earnings from operation were $ 13,500,000. After subtracting operating expenses amounting to $ 9,307,000, interest on debt amounting to $ 954,000, taxes amounting to $ 1,034,000, rental of leased railways amounting to $ 1,237,000 and rental of

subways owned by the city of Boston amounting to $ 251,000, the company had a surplus of $ 852,000 and was able to declare a dividend of six per cent on its capital stock.

The Boston and Northern Railway Company operates about 534 miles of single track. This company is engaged for the most part in interurban business. It operates in no less than fifty-one cities and towns, of which two are in the neighboring state of New Hampshire. This company has a total of $ 10,743,000 capital stock and $ 10,558,000 of bonded debt. Its gross earnings from operation during the year ending September 30, 1906, were only $ 4,412,000. Yet it was enabled to pay its operating expenses, interest on debt, taxes, rentals, etc., and still declare a five per cent dividend on its capital stock.

The Massachusets Gas and Electric Light Commission was established in 1885. This commission prescribes the forms of keeping accounts for gas and electric light plants whether they are operated by private companies or by municipalities. It also has power to prevent the city from granting competing gas or electric light franchises. The policy of the commission has been to encourage monopoly rather than competition in the lighting business. In deciding one of the cases brought before it, the commission's attitude was clearly set forth in the following language: "the history of corporations doing an electric light and similar business in competition in various parts of the country affords strong ground for believing that a new company, if allowed to engage in business, would not long remain by itself, as competition for a period would probably be followed, as elsewhere, by consolidation or absorption." The commission goes so far as to require cities to purchase existing plants before undertaking municipal ownership. It has also been the policy of the commission to encourage the consolidation of rival companies in the smaller places. As in the case of railways, gas and electric light companies may issue no new stocks or bonds without the approval of the state commission. The commission, after investigation, may cause the price of gas or electric light to be reduced or the quality to be improved in any city or town where the local authorities or as many as twenty patrons of the company have entered complaint.

The Boston Consolidated Gas Company has a capital stock of $ 15,125,000, and other liabilities, consisting mostly of premiums on

new stock, of $ 10,118,000. This company furnishes both gas and electric light, and during the year ending June 30, 1906, made a profit of $ 1,136,000 on its gas business and $ 130,000 on its electric light business. It paid dividends at the rate of eight per cent. There is another company, the Block Plant Electric Light Company, which furnishes electricity on a small scale in Boston.

The population of Boston is a little more than one-seventh of the population of the city of New York; the area is a little less than one-eighth; the assessed valuation of property is a little more than one-fifth; the debt (including Boston's share of the metropolitan district debt) is about one-fifth; while the liabilities of the street railway, gas and electric light companies of Boston are only about one-twentieth of the liabilities of the New York companies engaged in performing similar services. This discrepancy is undoubtedly due to the efficient control exercised by the commissions of Massachusetts over the capitalization of public service corporations, which is in marked contrast with the absence of such control, until very recently, in New York.

In 1884 a civil service commission was established by the state of Massachusetts to administer a law "to improve the civil service of the commonwealth and of the cities thereof." This commission consists of three members appointed by the governor. In New York civil service commissions are appointed by the municipal authorities of the various cities in the state. In Massachusetts the state commission merely appoints for each city a special board of examiners. The work of these special boards is under the complete supervision of the state board.

In 1885 the legislature passed a law providing for a board of Boston police commissioners to be appointed by the governor. The law required that the members of this commission should be residents of the city and should be appointed from the two principal political parties. It was provided that the city should pay all necessary expenses incurred by the police board in performing its duties. The mayor of the city was given authority, however, to assume control of the police in case of riot. The police board was also given control of the granting of liquor licenses. This system continued until 1906 when by a new act of the state legislature, the police board was succeeded in its control of police affairs by a single police commissioner appointed by the governor. A separate licensing

board consisting of three members appointed by the governor was also established.

In the report of the police commissioner for the year ending December 31, 1906, it is stated that the police force of the city consisted of 1,258 officers, and 100 other employees. During the year 49,906 arrests were made. Of the total number arrested, 18,001 were non-residents of Boston. The tables showing the nativities of the persons arrested reveal the cosmopolitan character of the city of Boston. There were 10,876 natives of Ireland among them, 1601 natives of Russia, 1461 natives of Italy, 1323 natives of England, 3872 natives of the British Provinces, 361 natives of Germany, 536 Chinese, 330 Greeks, 718 Swedes, 118 Poles, 72 Turks etc. The total expenditures for the year amounted to $ 1,940,000, of which $ 1,510,000 was for the salary of police officers.

Under the state law the number of licenses that may be issued in the city of Boston for liquor saloons is limited to one for each 500 of the population, the total number of saloons not to exceed 1000. The total amount received for liquor licenses during the year was $ 1,480,749. The regular license fee for an ordinary saloon is $ 1,100 in Boston.

In 1881 the state legislature authorized the appointment of a metropolitan drainage commission which reported in favor of the establishment of a drainage district to include Boston and about a score of other cities and towns. It was not till eight years later, however, in 1889 that a board of metropolitan sewerage commissioners was finally established to carry out plans for a sewerage system for the valleys of the Charles and Mystic Rivers. A few years later this commission was authorized to provide a sewerage system for the Neponset River valley also. In 1895, on the recommendation of the state Board of Health, a board of metropolitan water commissioners was also established by the legislature. It was required that at least one of the three members of this commission should be a resident of the city of Boston and at least one a resident of the metropolitan district outside of Boston. These boards continued to carry on their functions independently until 1901, when they were combined into the metropolitan water and sewerage board, which consists of three members appointed by the governor.

The metropolitan water district comprises nineteen municipalities having a population of approximately 960,000. The total amount

expended in constructing the water works system from the beginning of operations in 1895 till December 31, 1906, was over $ 40,000,000. This amount includes, however, the purchase of water supply works previously owned and operated by several cities included in the metropolitan district. For the metropolitan water supply, 16,492 acres of land, or more than 25 square miles, have been acquired. The storage reservoirs maintained by the commissioners have a total capacity of more than eighty billion gallons. The total amount of water supplied during the year to the various cities and towns dependent upon the metropolitan water works was over forty-three billion gallons or an average of nearly 119 million gallons per day or 130 gallons per day for each inhabitant of the district. It should be noted that the commissioners of the metropolitan district do not sell water to individuals, but only to cities and towns, which in turn have their own local distributing systems and supply individual customers. The operating expenses of the metropolitan water works for the year 1906 amounted to about $ 420,000 and the expense for interest on bonds and for payments to the sinking fund amounted to $ 1,857,000 more. These expenses were met by assessments upon the various cities and towns supplied with water. Boston was called upon to contribute $ 1,822,556. The additional expense to the city for maintaining a distributing system, including the payment of interest on bonds, was $ 802,534, making a total expense of $ 2,625,000 for the water supply of Boston. The receipts of the city from water rates amounted to $ 2,550,000. The city appropriated $ 120,000 from taxes toward the maintenance of the water works. It is only fair to state that this payment was an offset for large quantities of water supplied free to the various city departments for public purposes.

The metropolitan sewerage works are divided into two systems. One provides for the district north of the Charles River which includes an area of 90.5 square miles, with an estimated population of 488,000 people. The other provides for a district which lies for the most part south of the Charles River and which has an area of 100.87 square miles and has an estimated population of 312,000 people. The north metropolitan system comprises 58.5 miles of main sewers which are connected with 594 miles of local sewers. Sewage to the amount of 58,000,000 gallons per day is pumped into Boston Harbor from the north metropolitan district. The south metropolitan

system comprises 38 miles of main sewers connected with 468 miles of local sewers. The discharge of sewage from this district in Boston Harbor amounted to 33,600,000 gallons a day in 1906. The cost of the sewerage systems of the two districts combined, to January 1, 1907, amounted to over $ 13,800,000. Bonds have been issued to meet this expenditure. The rate of interest paid is from three to three and a half per cent. A total of $ 570,000 premiums has been received on the sale of these bonds. The maintenance charges of the metropolitan sewer systems amounted in 1906 to $ 750,000. This expense was met, as in the case of the metropolitan water works, by assessments upon the various cities and towns included in the metropolitan district, but the share paid by Boston, namely, $ 226,000, was a much smaller proportion of the total than the city's payment in the case of water works expenses. The expenditures for the city's local sewerage system amounted to $ 1,384,000 additional during the year.

There is still another function performed by a metropolitan board in Boston and the neighboring cities. A special commission was appointed by the state in 1892 to consider the advisibility of developing a metropolitan park system. As a result of its recommendations a permanent metropolitan park commission was established consisting of five members appointed by the governor, and including under its jurisdiction thirteen cities and twenty-six towns. This commission on January 1, 1907, had charge of a park system that included 10,082 acres of parks and parkways. Of this total area about three-fourths is woodland. The commission controls over ten miles of seashore frontage, forty-seven miles of river frontage, and twenty-seven miles of parkways. The total expenditure for the purchase and developement of this magnificent park system has been over $ 13,500,000. The maintenance expenditures of the park system during the year 1906 amounted to upwards of $ 490,000. The city of Boston also maintains a park department which has control of parks and playgrounds within the city limits. These public grounds comprise a total area of nearly 2,400 acres. This local park system has cost the city for land and improvements a total of $ 18,500,000, and the annual expense for maintenance is about $ 250,000. The system includes between forty and fifty different parks, triangles and playgrounds, ranging in area from about one-eight of an acre up to 527 acres.

Organization of the City Government.

Boston is one of the oldest towns in Massachusetts. During its early history, like all New England towns, it was governed by a town meeting of the citizens which assembled once a year to elect numerous petty officials, pass ordinances and give directions as to the conduct of public affairs during the ensuing twelve months. It is easy to see that this system of government would become unwieldy with the increase of population. By 1820 the population of Boston had come to be upwards of 43,000 souls and the horde of petty officials elected by the town meeting to carry on the public affairs of the community had reached the number of 112, in addition to the officers appointed by the Selectmen, and four officials chosen by each ward of the town. The Selectmen in a New England town are the standing committee of citizens upon whom falls the general direction of affairs between town meetings.

Several attempts had been made before 1822 to bring about the incorporation of Boston as a city. Four different plans had been devised and submitted to a popular vote only to be rejected. In Massachusetts the towns are older than the state and consequently do not derive their original powers from the state legislature. In the early days, accordingly, movements toward the incorporation of the town of Boston as a city sprang from the locality itself and did not originate in the legislature. The first city charter was drafted by a committee appointed by the town and was approved by vote of the people before it was passed by the legislature. The act of incorporation was again submitted to a popular vote and ratified by the people of the city. This old charter has never been repealed, but has been amended and revised at different times and the powers and duties of the city government have been changed by almost numberless special acts of the legislature. In 1897, when the city of Boston celebrated the 75 th anniversary of its incorporation, Mayor Josiah Quincy stated that from 1822 to 1897 the state legislature had passed 532 special acts affecting the city of Boston or the municipalities which had been brought into its corporate boundaries. These laws related to the following subjects:

Streets and sidewalks	79
Bridges	48
Water supply and distribution	42

Courts and other judicial matters	40
Construction and safety of buildings	37
Organization of the city government or some of its departments	34
Special acts of incorporation or acts affecting the rights of private corporations	34
Parks and playgrounds	32
Sewers and drainage	31
Penal and charitable institutions	25
Elections and election machinery	22
Constables and Police	20
Protection from fire, and fire department	20
Boston Harbor	19
Annexation of territory or changes in boundary lines	18
Schoools and the school committee	13
Public health	12
Public library	11

In many instances laws passed by the legislature affecting the city of Boston have been conditional upon their being ratified by the people of the city. In later years, however, some important changes have been made in the constitution of the government without the consent of the city.

Mayor Luincy stated in 1897 that the executive authority conferred upon the mayor of the city was distributed among thirty-three different executive departments, of which twenty-two had been created by state laws and only eleven by city ordinances. Nineteen of these departments were under the control of single individuals, most of whom were paid fixed salaries ranging from $ 3,000 to $ 7,500 per annum. Three departments were under salaried commissions and one department was under a dual head. The remaining ten departments were under the control of unpaid boards. In 1907 there were, all told, fifty-five executive and administrative departments, including not only those departments whose heads are appointed by the mayor, but all others. The names of these departments, with a description of their heads, are as follows:

Art department, a commission of five members
Assessing department, a board of nine assessors
Auditing department, an auditor

Bath department, a board of seven trustees
Board of appeal, consisting of three members
Boston Transit Commission, five members
Bridge department, one superintendent
Building department, one commissioner
Cambridge bridge commission, three members
Cemetery department, a board of five trustees
Children's Institutions department, a board of seven trustees
City clerk department, a city clerk
City messenger department, a city messenger
Clerk of committees department, a clerk of committees
Consumptives, hospital department, a board of seven trustees
Collection department, a collector
Court house commission, three members
Election department, a board of four members
Engineering department, a city engineer
Fire department, a fire commissioner
Health department, a board of three members
Hospital department, a board of five trustees
Insane Hospital department, a board of seven trustees
Institutions registration department, a registrar
Law department, a corporation counsel
Lamp department, a superintendent
Library department, a board of five trustees
Licensing board, three members.
Market department, a superintendent
Music department, a board of five commissioners
Overseeing of the poor department, twelve overseers
Park department, a board of three commissioners
Pauper institutions department, a board of seven trustees
Penal Institutions department, a commissioner
Police department, a commissioner
Printing department, a superintendent
Public buildings department, a superintendent
Public grounds department, a superintendent
Registry department, a city registrar
Sanitery department, a superintendent
School committee, five members
School house commission, three members

Sewer department, a superintendent
Sinking funds department, a board of six members
Soldiers, relief department, a commissioner
Statistics department, a board of six commissioners
Street laying-out department, a board of three commissioners
Street department, a superintendent
Street cleaning and watering department, a superintendent
Supply department, a superintendent
Treasury department, a treasurer
Vessels and ballast department, a general weigher
Water department, a commissioner
Weights and measures department, a sealer
Wire department, a commissioner.

All this multitude of officials act almost independently of each other except that most of them are responsible to the mayor. It will be unnecessary to examine in detail the functions and activities of most of these departments. I shall content myself with a brief sketch of the activities of a few of them, bearing in mind that reference has already been made to those departments whose functions are brought under the control of the central authorities of the state.

Boston is noted for the excellence of its public schools. Its school system comprises one normal school, two Latin schools, nine high schools, a Mechanic Arts high school, sixty-four grammar schools, seven hundred and nineteen primary classes, seven special classes, one hundred and seven kindergartens, one School for the Deaf, five evening high schools, thirteen evening elementary schools, forty schools of Cookery and one special school. On September 1, 1906, there were 104,018 children between the ages of five and fifteen years living in Boston. The average number of pupils attending public schools, including special classes and evening schools, during the preceding year was 104,394. The number attending private schools on September 1, 1906 was 16,026. The total number of teachers employed in the public schools was 2,735.

The administrative control of the Boston public school system has experienced many changes. From 1685 to 1789, the schools were controlled by the town meeting through the Selectmen who, at least during the latter part of this period, were nine in number. From 1789 to 1822 the school committee consisted of the Selectmen

and, in addition, one person from each ward of the town, making 21 in all. From 1822 to 1835 the school committee consisted of the mayor, the aldermen and one person from each ward, 25 in all. From 1835 to 1854 the mayor, the president of the council and two members from each ward, making 26 in all, constituted the committee. From 1818 to 1854 there was also a separate Primary School Committee, ranging in the number of its members from 36 to 196. From 1854 to 1875 the school committee consisted of the mayor, the president of the common council and six members from each ward, making a total number which ranged from 74 to 116. From 1875 to 1888, the mayor and twenty-four members elected by the city at large; and from 1885 to 1906 the twenty-four members elected at large, without the mayor, constituted the committee. In 1906, in accordance with a general tendency in the United States to bring the city school departments under the control of smaller boards, the Boston school committee was reorganized. It now consists of five members elected at large by the people of the city.

The total expenditures for the maintenance and operation of the Boston schools during the year 1906 amounted to $ 3,450,000.

The Boston public library is one of the largest and best libraries in the United States. The library system of the city comprises the central library, ten branch libraries, sixteen delivery stations and, as places for the deposit or delivery of books, forty fire engine-houses, twenty-nine institutions and one hundred and four public and parochial schools. On January 31, 1906, the central library contained 687,456 volumes. The total circulation of books for home use during the preceding year was 1,508,492. The library system of Boston is made to supplement and assist the public schools of the city. The cost of maintaining the library during the year 1905 was $ 321,000.

One of the most interesting departments of the Boston city government is the bath commission. Boston has done more than any other American city for the comfort and pleasure of its people. It maintains seven all-the-year-round baths, and five beach baths, two swimming pools and seven floating bath houses for summer bathing. In connection with some of the baths, gymnasia are maintained. The total attendance at Boston's public baths and bathing beaches during the year 1905 was more than 2,625,000. Of this number, 645,000 visited the all-the-year-round baths. The city

also maintains ten convinience stations. The total expenditures for the public baths, urinals and gymnasia for the year ending January 31, 1906, amounted to $ 180,000.

The Boston Transit Commission was organized in 1894 to take charge of the construction of municipal subways for street railways. Under its supervision a subway, built at a cost of $ 4,367,500 was leased to the West End Street Railway Company until 1917, at an minimum annual rental of $ 211,732. This company has transfered the lease to the Boston Elevated Railway Company. The Boston Transit Commission has contructed a second subway known as the East Boston Tunnel, at a cost of $ 3,195,000, and has leased it to the Boston Elevated Railway Company for an annual payment equal to three-eights of one per cent of the gross earnings of the company's entire system. On the basis of the company's present earnings this percentage amounts to about $ 50,000 a year. The operating company also collects for the use of the city a toll of one cent for every passenger riding through the tunnel. This lease runs until 1922. A third subway, known as the Washington Street Tunnel, had cost $ 4,915,000 up to June 30, 1907. This subway also had been leased to the Boston Elevated Railway Company. The rental is fixed at four and a half per cent per annum on the original cost. The term of the lease is twenty-five years from the commencement of operation through the tunnel.

The only two underground street railways in the United States are the subways of New York and Boston, both of which are owned by the city and leased to private companies for equipment and operation. The terms of the first Boston lease are of considerable interest. Besides payming rental, the operating company was required to lay tracks through the subways and equip it with the necessary apparatus for the maintence and operation of railways. The tracks and equipment are to remain the property of the company so long as it occupies the subway. At the end of the period of occupation, however, the tracks and equipment will become the property of the city, upon the payment of a fair valuation to be determined by agreement or arbitration.

One of the most interesting features of the Boston city government is the department of statistics. This department was established in 1897 and remains to the present time the best equipped bureau of municipal statistics in the United States. In fact most American

cities maintain no such bureau at all. The only city having a statistical bureau that could in any way be compared with the statistical bureau of Boston is Chicago. The Boston bureau issues a monthly bulletin of statistics and, in addition, numerous special publications dealing for the most part with the finances of the city. In the monthly bulletin is published regularly information under the following heads: Meteorological observations; deaths and causes of death; burial permits; interments in city cemeteries; cremation; statistics of pauper institutions, charitable homes, house of correction, insane asylum and city hospitals; immigration statistics; fires, fire department and insurance; public health, including cattle inspection, milk inspection and sanitary inspection; library statistics; employment certificates issued by the school committee; arrests and other work of the police force; statistics of public schools; receipts of coal; statistics of public baths; national bank statistics; shipping, and imports and exports at the port of Boston; receipts of fish; statistics relating to the supply of flour; and admissions to the museum of fine arts. In addition to the regular statistics, this bulletin usually contains two or three special statistical reports on matters of particular interest.

The mayor of Boston is elected by the people for a term of two years. His salary is fixed by the city council, but may not be less than $ 5000 a year. At the present time it is $ 10,000 a year. The mayor has the veto power over ordinances passed by the city council subject to repassage by a two-thirds vote of each branch. He also has power to veto particular items in appropriation and tax ordinances. Although the administration of public affairs in Boston is split up into many departments as already described, the mayor has a large measure of authority over most of the city officials. The city clerk and the city messenger are chosen by the council. The street commissioners are elected by the people. The police commissioner, the licensing board and the commissions for the metropolitan district are appointed by the governor. Practically all other city officials are appointed by the mayor, subject to confirmation by the upper house of the city council. The mayor may also remove any official whom he appoints, but he is required to assign his reasons in writing in case of any particular removal. The employees of the various departments are appointed by the heads of the departments and may be removed by them for cause assigned, subject to

the provisions of the Massachusetts civil service law. The mayor is required to call the heads of the city departments together once a month or oftener for general consultation upon the affairs of the city. He may call upon any city official for information regarding the affairs of his particular department. All officers and commissions who have authority to spend public money are required to furnish the mayor with an estimate every year of the probable expenses of their departments during the succeeding fiscal year. From these estimates the mayor prepares an annual budget and submits it to the city council with his recommendations. During most of the corporate history of the city of Boston the mayor was elected annually. In 1895, however, a charter amendment was passed by the state legislature without ratification by the people of Boston, extending the mayor's term to two years.

The Legislative Department of the City Government.

The city council of Boston is composed of two chambers. The upper house, which is called the Board of Aldermen, consists of thirteen members, elected at large by the citizens of Boston. The lower house, which is called the Common Council, consists of seventy-five members, three being elected from each of the twenty-five wards into which the city is divided. The only qualifications required for members of the city council are that they must have lived in Massachusetts for at least one year and in the city of Boston for at least six months; that they must be citizens twenty-one years of age and must have paid a city or county tax within the two years preceding their election. Members of both branches of the city council are elected every year. An alderman receives a salary of $ 1500 and a councilman a salary of $ 300 per annum.

On account of the constant attention paid by the state legislature to the local affairs of Boston, a comparatively narrow field of legislation is left for the city council. The powers of Massachusetts city councils include the powers exercised by towns, except where these may have been limited or taken away by special legislation. The city council of Boston has the right to establish new offices and provide for the appointment and election of persons to fill them, subject to the provisions of the laws governing the city. The council of course has the authority, which is invariably conferred upon

cities, to pass local ordinances and regulations to preserve the peace, health and morals of the city and to regulate the use of the streets. All cities in Massachusetts are empowered to construct or purchase and operate within their corporate limits gas and electric light and power plants, but no such plant may be acquired by the city until the project has been passed by a two-thirds vote of each branch of the city council taken in each of two consecutive years and afterwards has been approved by the voters at an election. Bonds issued for acquiring gas or electric light plants may not exceed in amount two and one-half per cent of the valuation of property assessed for taxation in the city. Bonds must be payable within thirty years, may not bear over five per cent interest and must not be sold at less than par. The right to grant franchises in the streets for street railway, gas or electric light companies is vested in the mayor and the board of aldermen. The council is in Boston, as in most cities, the tax-levying authority. The rate of taxation for city purposes, not including the money to be raised on account of the city debt, is limited, however, to $ 1.05 for every $ 100 of the average assessed valuation of taxable property for the three years immediately preceding.

Finances of the City.

As I have already stated, the assessed valuation of property for purposes of taxation, the cost of the city government and the municipal debt are greater in proportion to the city's population in Boston than in any other large American city. In the valuation of property in Massachusetts cities, land values are assessed separate from the value of buildings. The total valuation of property of all kinds in the city of Boston on May 1, 1906, was $ 1,646,265,799, made up as follws:

Value of land	$ 635,449,200
Value of buildings	$ 409,443,500
Value of real estate, undistributed	$ 4,900
Value of personal estate	$ 235,490,100
Value of corporation stocks and bank shares	$ 75,960,587
Value of property exempt from taxation	$ 289,917,512

The large amount of exempt property was made up of the following items:

Real estate belonging to the United States . .	$ 24,298,400
Real estate belonging to the state of Massachusetts	$ 14,514,200
Real estate and personal property of the city of Boston	$ 160,652,597
Real estate of churches	$ 23,401,600
Real estate and personal property of charitable, scientific and literary institutions	$ 67,050,715

The total rate of taxation for state, county and city purposes was $ 1.32 upon every $ 100 of assessed valuation of taxable property. This amounted to about $ 20,500,000. In addition to the property tax, there is imposed in Massachusetts a poll tax amounting to $ 2 for every male resident above the age of twenty years. The total number of polls listed for the year under consideration was 183,464. The amount collected from the poll tax was, however, only $ 96,750, or less than twenty-seven per cent of the total amount of poll taxes assessed.

The city of Boston is nearly coterminous with the county of Suffolk and the affairs of the county are administered for the most part by the city authorities. The total debt of the city and county on January 31, 1907, was $ 101,449,606 distributed as follws:

General city debt . . .	$ 81,471,400
County debt	$ 3,414,000
Water works debt . . .	$ 4,573,500
Rapid transit debt . . .	$ 11,990,700

Boston's sinking fund, with the addition of certain other credits, amounted at the same time to $ 32,628,247, leaving a net funded debt of $ 68,821,359. These figures do not include the debt of the metropolitan districts for parks, sewers and water works. The metropolitan water loans amounted to a little over $ 40,000,000. Of this amount approximately four-fifths should be charged against the city of Boston. The metropolitan sewerage loans amounted to $ 14,000,000, of which about three-tenths should be charged to the city of Boston. The metropolitan park loan also amounted to about $ 14,000,000, of which about two-thirds should be charged to the city of Boston. If Boston's share of the metropolitan water, sewerage and park loans be added to the total city and county debt it will be seen that the total amount of debt chargeable to the 600,000 people of Boston is approximately $ 147,000,000, or $ 245 per capita. The assessed valuation of property subject to taxation, as

already given, amounted to about $ 2,260 per capita. The amount levied in property taxes for city and county purposes was about $ 32 per capita. This last figure does not represent the total cost of the city government, as about $ 5,000,000 or over $ 8 per capita, was received from other sources than taxes. The city received from liquor licenses alone $ 1,078,000. The total cost of the city and county government for the year 1906 was, therefore, approximately $ 40 per capita.

Inasmuch as Boston is more heavily indebted than any other American city, although it owns and operates no public utilities except the water works, my readers may be interested in an analysis of the purposes for which this enormous debt was incurred. I have therefore prepared the following statement of the distribution of Boston's $ 147,000,000 gross indebtness, including in this amount the share of the debt of the metropolitan districts of which I have already spoken:

For Metropolitan Water Works	$ 32,600,000
For Local Water Works	$ 4,573,500
For Metropolitan Parks (including $ 544,400 borrowed to pay assessments)	$ 9,664,400
For Local Parks and Playgrounds	$ 16,442,111
For Metropolitan Sewers	$ 4,200,000
For Local Sewers	$ 14,276,130
For County Court House	$ 3,414,000
For Rapid Transit Subways	$ 11,990,700
For School Buildings and Sites	$ 12,477,525
For Street Improvements	$ 24,306,691
For Bridges	$ 3,996,417
For Bath-houses, Gymnasia, etc.	$ 451,300
For Ferries	$ 506,000
For Public Buildings other than school houses	$ 6,765,632
For Miscellaneous Purposes	$ 1,705,200
	$ 147,369,606

The estimated value of the assets of Boston on January 31, 1907, was as follows:

Sinking Funds	$ 31,668,239
Salable Lands	$ 1,646,900
School Houses and Apparatus	$ 17,527,000
Public Library, including Equipment	$ 5,564,600

Other Public Buildings, including Contents	$ 23,949,500
Public Squares and Playgrounds	$ 2,034,600
Subways and Subway Locations	$ 13,645,500
Water Works	$ 15,500,000
Fire apparatus and Fire Alarm System	$ 710,000
Trust Funds	$ 3,389,599
Miscellaneous Items	$ 3,089,760
	$ 118,725,698

In this list several items of the city's property are not included. No estimate is made of the value of the streets and sewers. Parks having an estimated value in 1905 of $ 60,000,000 are also omitted from this list, as well as cemeteries having an estimated value of $ 6,300,000.

While Boston's debt is heavy and its taxes high, the city's financial credit remains good. Its bonds bearing from three and a half to four percent interest and running for periods ranging from five to forty years, always command a premium. There is a general impression in America that the citizens of Boston are heavily taxed but that on the whole they get more for their money than the citizens of other great American cities. Whatever waste there may be in the government of Boston is believed to be the result of the multiplication of petty offices, and not the result of stealing on a large scale.

VIII. Baltimore.

Within less than forty years, four of the ten largest cities in America have experienced great conflagrations. In 1871 the great Chicago fire destroyed 18,000 buildings, covering an area of nearly five aquare miles, and entailed an estimate loss of $ 165,000,000. In the following year, 1872, Boston had a great fire, which destroyed 748 buildings, covering an area of about sixty acres, and entailed a loss of $ 70,000,000. Thirty-two years later, in 1904, a fire broke out in the city of Baltimore which spread over seventy blocks and destroyed 2,500 buildings. The loss from this fire was estimated at $ 50,000,000. The last of the great fires came in 1906 to the city San Francisco, immediately following an earthquake that had broken the water mains and rendered the city fire department helpless. The destruction of property in the San Francisco fire was enormous, being estimated at more than double the loss sustained in the Chicago fire of 1871.

A great fire in a modern city, especially in an American city with its lofty buildings, is an event that puts to the severest test the character and resources of the community. Sometimes these tremendous destructions, as in the case of Baltimore, prove to be blessings in disguise. Old cities that have grown rapidly and become congested at their centers with narrow streets and inadequate buildings, can hardly be made over and adapted to the needs of the present time unless the ground is cleared by some great calamity. The city of New York has not had any great fire since 1845. The population has become so congested that in some parts of the city people are crowded together at the rate of 1200 per acre. Thousands of tenement houses unfit for human habitation have been constructed, and it is with extreme difficulty and at great expense that the city authorities from year to year carry on a slow fight

for tenement house reform. When houses have once been built in places where people want to live it is inevitable that they will be occupied, no matter how unsuitable they may be. It is doubtful whether anything short of a great conflagration that would sweep away these old tenement houses and comsume the factories uselessly erected at the heart of the city, will ever enable New York to adopt new plans and methods for the housing of its people, and stop the constant deterioration in the physical and moral characters of its citizens now the result of overcrowding.

Baltimore is one of the old cities of the United States. Its population has grown much less rapidly than that of many other American cities. Baltimore already had a population of 80,000 people before there was even a village on the present site of Chicago, but the latter is now approximately four times as populous as the former. One hundred years ago Baltimore was one-third as populous as New York City; now its population is less than one-seventh as great. Nevertheless, at the last Federal Census, in 1900, Baltimore had reached a population of 508,967 souls, of whom nearly 80,000 were negroes.

Baltimore is a conservative city. It is classed as a Southern city, although it is situated in the State of Maryland, not far from the city of Washington, and half way between the North and the South on the Atlantic Coast. At the time of the great American Civil War, nearly fifty years ago, the state of Maryland was one of the slave states that did not secede from the Union. Nevertheless, Baltimore was a hot-bed of sympathy for the Southern Confederacy, and in the streets of this city the volunteer troops of the North, as they passed through to Washington, were subjected to insult and violence at the hands of a local mob.

Maryland, like many other American commonwealths, has placed certain provisions in its constitution that limit the power of the legislature over cities. The legislature of Maryland has no authority to increase or diminish the salary of any public official during the term for which he was elected or appointed. If the Mayor of Baltimore is convicted in court of wilful neglect of duty or misbehavior in office, the governor of Maryland, under the state constitution, may remove him. Public debts may not be incurred by the city of Baltimore, except when authorized by an act of the legislature and by a majority of the local voters, except in the case of temporary

or emergency loans. Cities in Maryland are forbidden to lend their credit to any private company or association. Since 1867, the state constitution has contained a number of sections prescribing the general framework of the Baltimore city government, but these provisions are subject to alteration by the legislature.

In the case of Baltimore, there is one noteworthy instance of state administrative control. The police department of the city is controlled by a board of three commissioners, appointed by the governor of the state. The commissioners must be citizens of Baltimore, and they serve for a term of six years, one retiring every second year. The expenses of the police department must be paid by the city.

Organization of the City Government.

The legislative power of the city of Baltimore is vested in a city council composed of two branches. The smaller branch has nine members, one of whom, the president, is elected at large; the other members are elected from four districts, two from each district. Members of this branch are elected for a term of four years. The other branch of the council consists of twenty-four members elected by single districts for a term of two years. The salary of a councilman in either branch is $ 1000 a year, but the president of the upper branch, who is a sort of Vice-Mayor, receives $ 3,000 a year. To be eligible to membership in the more numerous branch, a citizen must be the owner of property worth at least $ 300 as assessed for taxation. In the less numerous branch the property requirement is an assessment of $ 500 upon which taxes have been paid for at least two years prior to the owner's election to the council.

The city council meets every year in May and may be in session not longer than 120 days in the course of a year, but its sittings may be arranged so as to be continuous or so as to be held at regular intervals throughout the year, and furthermore the Mayor has the right to convene the council in extra session. The specific powers of the council are recited at great length in the city charter. The council may establish a fire district, and may pass all measures and regulations necessary to lessen the danger of conflagration and maintain a fire department. The council may also adopt building regulations and may enact measures to preserve the health of the

city and prevent the introduction of contagious diseases into the city or within three miles of the city limits on land or water. It may regulate the construction and management of tenement houses and lodging houses and may compel the "consumption of smoke". It may provide for the inspection of milk and other food products and for the inspection of bakeries. It may fix the standard of weights and measures to be used in the city.

The city budget is prepared every year in October by the Board of Estimates, which consists of the Mayor, the President of the upper branch of the city council, the President of the Board of Public Improvements, the City Comptroller and the City Solicitor. After the budget has been prepared by this board, a special meeting of the council is held to consider it. If both branches of the council by a majority vote of all their members decide to reduce any of the amounts placed in the budget by the Board of Estimates, except items fixed by law and items inserted for the payment of state taxes and for the payment of interest and principal of the city debt, the reductions may be made, but the council has no authority to increase the amount of the budget as fixed by the Board of Estimates or to insert any new items in it. After the appropriation ordinances have been passed and signed by the Mayor, the council has no authority, by subsequent ordinances, to make any further appropriations during the ensuing fiscal year for the purposes embraced in the original ordinances.

The council has authority to license and regulate all kinds of businesses, trades and professions. There is no specific limitation upon the amount or rate of taxes which the city may levy upon property. It is authorized, however, to exempt from taxation for municipal purposes all tools, implements and machinery employed in manufacturing, but any such exemption must be uniform to all persons engaged in the same branch of manufacture.

The council has general control over the use of the highways. It may regulate the use of the public streets for railway or other tracks, for gas or other pipes and for telegraph, telephone, electric light or other wires and it may provide that electric wires shall be placed under ground. The council has authority to provide a series of conduits under the streets for electrical conductors. These conduits have been built by the city, but a private company might have been authorized to construct them. The council may permit steam

railroads to construct tracks along any street with the consent of the owners of the major part of the abutting property, but any such permit may be revoked whenever the public interests require it, upon payment by the city to the railroad of the actual cost of the tracks to be removed. Baltimore, like many other of the older American cities, has in its environs a number of old turnpike roads and bridges now or formerly owned by private companies. The city council is authorized to join with the county commissioners of any neighbouring county to purchase these roads and bridges and make them free public highways.

The title of the city to its water front, wharves, land under water, streets, parks, etc., is declared to be inalienable. The mayor and council may grant franchises for the use of such public property for limited periods, but must retain the right reasonably to regulate in the public interest the exercise of any such franchises. No franchise may be granted for a longer period than twenty-five years, but provision may be made for a renewal of the grant for another period of twenty-five years upon a fair revaluation of the franchise. The council may provide in granting a franchise that at the end of the grant the plant and property of the grantee situated in, above or under the streets shall revert to the city, either without compensation or by purchase at a fair valuation. If any such property reverts to the city without payment, the city may operate it on its own account, or may renew the franchise to the former holder for a period of not more than twenty-five years, or may sell the franchise and the property to the highest bidder. If on the other hand any such plant is purchased by the city, the purchase price must not include anything for the franchise itself. The city in this case may operate the plant on its own account for five years and at the end of that time may determine whether it will continue to operate the plant, or will lease it with a franchise to use the streets for a limited period, or will sell the plant to the highest bidder at public sale.

The council has authority to establish sewers and drains, to build bridges and improve streets, to establish and maintain parks, to erect and maintain markets, schools, hospitals, houses of correction etc., to improve the harbor, to build wharves and quays, and to collect tolls for their use, to maintain water works and to provide a municpal lighting plant for both public and commercial lighting.

The Mayor of Baltimore is elected by the people for a term of four years. He must be at least twenty-five years of age and must have had a residence of at least five years in the city. He must have paid taxes for two years before his election on property assessed at $ 2,000 or more. He has the power of veto over measures adopted by the council, including specific items in appropriation ordinances, but measures may be repassed over his veto by a three-fourths vote of all the members of each branch of the council. The Mayor of Baltimore has great powers. He appoints practically all the heads of departments and bureaus, all special commissioners and all municipal officers not embraced in any department. But his appointments are subject to confirmation by a majority vote of the upper branch of the city council. If the upper branch of the council fails for three regular sittings to take action in regard to any of the Mayor's nominations, the appointments stand, without specific confirmation. During the first six months of their terms of office, officials appointed by the mayor may be removed by him at pleasure. After the expiration of six months, however, he has no power of removal over them except for legal cause and after charges have been preferred and a trial held. In all cases where the head of a department is a board or commission, the mayor is required in his appointments, to give representation to the two leading political parties of the city. The mayor of Baltimore has general supervision over all administrative officials of the city. He is required to call the heads of departments together at least once a year for a conference on municipal matters and every head of a department must individually report to him once a month.

The city charter of Baltimore makes provision for eight principal executive departmeuts, as follows:

Department of Finance
Department of Law
Department of Public Safety
Department of Public Improvements
Department of Parks and Squares
Department of Education
Department of Charities and Corrections
Department of Review and Assessment.

The Department of Finance is subdivided into six divisions. The head of this department is the Board of Finance composed of

the Comptroller, the City Register, the President of the Board of Estimates, the President of the Commissioners of Finance, the City Collector and the Collector of Water Rents and Licenses. This board is organized for consultation and advice, but has no direct authority over the work of any one of the six divisions.

The Comptroller is the president of the Board of Finance and has active charge of the first division. He is elected for a term of four years by popular vote and must have the same qualifications as are required for the mayor. He has authority to appoint subordinate officials in his division, but all such appointments are subject to the written approval of the mayor. The comptroller has general control over the financial matters of the city.

The City Register is at the head of the second division of the finance department. He is the treasurer of the city and receives his appointment from the city council in joint convention. His term is four years and his salary $ 3,300 per annum. He may be removed at the pleasure of the city council sitting in joint convention.

The Board of Estimates is at the head of the third division of the Department of Finance. This board, as already stated, consists of the Mayor and four other city officials. The Comptroller and the President of the upper house of the city council are elective officers. The City Solicitor and the President of the Board of Public Improvements are appointed by the Mayor. Accordingly, the Mayor and his appointees constitute a majority of the Board of Estimates. In preparing the budget for the year the board is required to make three lists: first, the "departmental estimates", which include the estimated expenses of carrying on the ordinary public business of the city for the ensuing year: second, the "estimates for new improvements;" third, the "estimates for annual appropriations", including all amounts which under previous laws, ordinances or contracts are required to be appropriated every year for certain specific purposes. The Board of Estimates has authority to increase or decrease the salaries of municipal officials. Any proposed franchise grant for the use of any street or public property, after being embodied in the form of an ordinance with specified terms and conditions, must be submitted to the Board of Estimates before its adoption by the city council. It is the duty of this board to make inquiry as to the money value of the proposed

franchise grant, and the board is authorized to increase the compensation provided for by the ordinance and to change the terms and conditions of the franchise.

At the head of the fourth division of the Department of Finance is a board of Commissioners of Finance consisting of the Mayor, the Comptroller, the City Register, and two other persons appointed by the Mayor. It is the duty of this board to select the depository bank for the city's funds. This board also has charge of the city's sinking funds.

The head of the fifth division of the Department of Finance is the City Collector, whose duty it is to collect all taxes and assessments on real estate levied by the city.

At the head of the sixth division of the Department of Finance is the Collector of Water Rents and Licenses, whose duty it is to collect for the city all license fees, water rates and miscellaneous charges other than ordinary taxes.

At the head of the Department of Law is the City Solicitor who must have been a practising lawyer in Baltimore for not less than ten years. He receives a salary of $4,500 a year. He is the legal adviser of the city corporation and its several departments, commissions and boards.

At the head of the Department of Public Safety is a board consisting of the President of the Board of Fire Commissioners, the Commissioner of Health, the Inspector of Buildings, the Commissioner of Street Cleaning and the President of the Board of Police Commissioners. Like the Board of Finance, this board is organized for consultation only, and has no direct authority over the various divisions of the department.

The first division is the Fire Department, over which a board of three fire commissioners appointed by the Mayor has supervision.

The second division of the Department of Public Safety has charge of the health of the city. The Commissioner of Health is appointed by the Mayor and receives a salary of $ 3,500 a year. He must have been a physician of at least five years' experience and active practice at the time of his appointment.

The third division of the Department of Public Safety is under the Inspector of Buildings who must be an architect or builder of ten years' experience in the active practice of his profession. It is his duty to see that the building regulations adopted by the city

council are carried out. He is required to inspect all theatres, halls, churches, school-houses and assembly rooms and all manufactories employing more than twenty-five persons. The inspector has authority to notify the owner of any such building to install proper means of exit, if they do not already exist. Any person having due notice who refuses to comply with the order of the Inspector of Buildings is subjected to a fine of $ 100, and $ 25 a day after the fine is imposed so long as he refuses or neglects to make the necessary improvements in his building.

The fourth division of the Department of Public Safety has charge of cleaning streets and sewers. At the head of this department is the Commissioner of Street Cleaning, who is appointed by the Mayor and draws a salary of $ 2,500 a year.

The Board of Police Commissioners does not constitute a part of the city Department of Public Safety for the reason that its members are appointed by the governor of Maryland with the consent of the upper house of the Maryland legislature.

At the head of the Department of Public Improvements is a board consisting of the City Engineer, the President of the Water Board, the President of the Harbor Board and the Inspector of Buildings. This board, like the boards in charge of the Departments of Finance and Public Safety, is for consultation rather than for supervisory control.

The City Engineer who has control of the first division of this department, is appointed by the Mayor for a term of four years. He has immediate control of the streets, in regard both to construction and to improvement. He also constructs the city Sewers. His salary is $ 4,500 a year. Whenever any street is to be paved or repaved the City Engineer is required to publish a notice of the proposed improvement in two daily newspapers at least once a week for four successive weeks, warning all persons and corporations to proceed at once, before the paving work is done, to complete any work which they may have to do in the streets that would in any way necessitate breaking into the pavement. After the paving has been done no person or corporation may dig into it except in case of special emergency that could not reasonably have been foreseen.

The second division of this department has charge of the water works. At its head is a board of five persons appointed by the Mayor. One of the members of this board is called the Water En-

gineer. He must be a civil engineer who at the time of his appointment has been in the active practice of his profession for at least five years. He receives a salary of $ 4,000 a year. The other members of the board serve without pay.

At the head of the third division of this department is the Harbor Board, consisting of five persons appointed by the Mayor. One of these persons is called the Harbor Engineer, and must have the same qualifications as those required for the Water Engineer.

At the head of the fourth division of this department is the Inspector of Buildings. He is the same officer who presides over the third division of the Department of Public Safety. His duties in the Department of Public Improvements include the superintendence of the construction and repair of buildings built by the city.

At the head of the Department of Public Parks and Squares is a board of five park commissioners appointed by the Mayor, one of them retiring every year. This board has control of all public parks, squares, boulevards leading to parks, springs and monuments belonging to the city.

At the head of the Department of Education is a board of nine school commissioners also appointed by the Mayor. Their terms of office are six years, three of them retiring every second year. This board appoints the superintendent of public instruction and his assistants. Teachers are also appointed by the board, but only upon nomination by the superintendent. The charter provides that all candidates for the position of teacher in the Baltimore school system shall take competitive examinations, and appointments must be made from those who are best qualified as shown by such examinations.

At the head of the Department of Charities and Corrections is a board of five members including the Mayor, but this board has no supervisory authority over the work of the divisions of the department. The first division is under the control of a board of nine Supervisors of City Charities appointed by the Mayor for terms of six years. It is the duty of these supervisors to determine as to what sick, insane or other destitute persons are proper charges on the city and to give such persons the care they need so far as the appropriations will permit.

At the head of the second division of the department is a board of nine Visitors of the Jail who have control of the City

Jail and all other reformatory and penal institutions belonging to the city.

At the head of the Department of Review and Assessment is a board consisting of the President of the Appeal Tax Court, the president of the Commissioners for Opening Streets, and the Mayor. The Appeal Tax Court is the first division of this department and has at its head three judges appointed by the Mayor. It is the duty of this court to hear appeals from property owners in regard to their assessments for taxation. This court is required to make a general revision of the assessed valuations of taxable property in the city at least once in five years.

The second division of this department is under the control of a board of three Commissioners for Opening Streets. This board is charged with the duty of opening, extending or closing any street whenever directed to do so by city ordinance.

In addition to the principal departments already described, there are a number of municipal officers not included in any department. One of these is the City Librarian whose duty it is to keep all books and official documents and archives of the city corporation.

There is also a Municipal Art Commission consisting of the Mayor and seven other members. The Maryland Art Society, Johns Hopkins University, Peabody Institute, the Maryland Institute for the Promotion of Mechanic Arts, the Architectural Club of Baltimore, the Board of Park Commissioners and the Charcoal Club, each nominates one member of the Art Commission. No statue, ornamental fountain, arch, monument or memorial of any kind may be erected in Baltimore and none of those already erected may be changed unless the design and site or the proposed change has been approved by a majority vote of the Art Commission. Either the Mayor or the city council may call upon the commission also to give advice in regard to the design of any public building, bridge or other structure.

Another unclassified official is the Superintendent of Lamps and Lighting who has general charge of lighting the city. He is appointed by the Mayor.

A Public Printer is elected for a term of two years by the city council in joint convention. It is his duty to do whatever printing may be required of him by the city council.

One extremely interesting department of the Baltimore city government is the Department of Legislative Reference first established in 1906. At the head of this department is a board consisting of the Mayor, the City Solicitor, the President of Johns Hopkins University, the President of the Municipal Art Society and the President of the Merchants and Manufacturers, Association of Baltimore City. The active work is done, however, by a statistician employed by the board. It is the function of this officer to investigate and report upon the laws of Baltimore and Maryland and other cities and states with reference to any subject upon which information may be desired by the Mayor, any committee of the city council or the head of any city department. The statistician is also to get together all possible information in regard to the practical operation of municipal laws and to make investigations in relation to proposed legislation by the legislature of Maryland or the city council of Baltimore. This official is also required to prepare or help in the preparation of any bill or ordinance when asked to do so by any member of the city council. A salary of at least $ 2,000 must be provided for this expert. Baltimore is the only city in the United States, so far as I know, that has established such a department as this. The state of Wisconsin, however, has established a similar department at Madison, the capital city of the state, for the benefit of the state legislature. The state of New York also provides for a somewhat similar work in connection with the state library at Albany.

After the great fire in 1904 the legislature of Maryland passed a special act providing for the appointment of a Burnt District Commission for Baltimore, to consist of the Mayor and four other citizens appointed by him. In appointing the citizen members of the commission, the Mayor was not permitted, however, to select any city official. The citizen members of this commission were given salaries of $ 3,500 a year each. The special duties imposed on the commission were to lay out, open, widen, straighten or close any street in the burnt district, to establish and fix the building line and the widths of the sidewalks there, to open public squares and market spaces and to lay out additions and extensions to the public wharves and docks. Any plan made by the commission was to be submitted for approval to a joint meeting of the Board of Estimates and the Board of Public Improvements. If approved at

this meeting, any such plan was then to be submitted to the city council for final approval. Provision was made for awarding damages and assessing benefits in connection with the improvements to be made in the burnt district.

There is a provision in the city charter requiring that all municipal officials except females must be registered electors of the city.

The Finances of the City.

During the year 1906 the city's receipts from all sources amounted to $ 13,547,000 and its expenditures amounted to $ 14,847,000. Of the total receipts $ 6,825,000 came from taxes on real and personal property. Among the other principal sources of revenue were water rents, $ 937,000; street railway gross receipts tax, $ 402,000; sale of bonds, $ 1,196,500; liquor licenses $ 454,000; other licenses $ 101,000; rental of telephone conduits and subways $ 103,000.

Its principal items of expenditure were as follows:

For city departments, $ 7,893,000.

Expenditures resulting from the great fire, $ 1,854,000.

For state departments, including the police board, courts, supervisors of elections and liquor license commission, $ 1,404,000.

For interest on city debt, $ 1,638,000.

Payments to the sinking fund, $ 663,000.

The total assessed valuation of property subject to taxation was $ 595,792,000. Of this amount, however, only $ 359,000,000 was taxed a the full rate. The residue consisted of securities taxed at the rate of three-tenths of one per cent, suburban property taxed at the rate of six-tenths of one per cent, and savings banks deposits taxed at the rate of eighteen and three quarters cents on every $ 100.

The total funded debt of the city on December 31, 1906, was $ 44,464,000. The sinking funds, however, held assets, consisting for the most part of city bonds, to the amount of $ 16,873,000, leaving a net funded debt of $ 27,591,000. In addition to this, however, bonds had been authorized but not issued, aggregating $ 16,136,000. The assets of the city, exclusive of cash and sinking funds, had an estimated value of a little over $ 33,000,000, as follows:

Water works	$ 12,833,000
Electrical subways	$ 1,379,000
Public Wharves	$ 3,451,000
City Hall, Court House, etc.	$ 6,253,000
School houses and lots	$ 4,350,000
Fire enginehouses and lots, and police stations	$ 1,173,000
Parks and Squares	$ 2,817,000
Market houses	$ 1,165,000

The total area of parks and squares owned by the city was 1,395 acres. The city also had three public bath houses. One of the most interesting items of the city's assets is the electrical subways which have been constructed at a cost of nearly $ 1,400,000. These subways provide nearly 6,000,000 feet of ducts which are used by electric light, telegraph, telephone and signal companies. The rentals received by the city for the use of these ducts during the year 1906 amounted to more than $ 103,000.

Baltimore has not yet constructed a comprehensive system of sewers, but a special loan of $ 10,000,000 was authorized for this purpose in 1905.

Prior to 1902 the city owned an interest in the Western Maryland Railroad Company. On June 27 of that year the city sold its railroad holdings for $ 8,751,000 cash, in addition to sinking funds which amounted to $ 285,000 more. The city has bonds outstanding issued on account of this railroad investment, to the amount of $ 4,263,000. As these city bonds will not be due until 1927, the city was required to invest a sufficient portion of the money received from the sale of its railroad stock to provide a fund to pay the interest upon this debt and retire the principal when it falls due. After this amount had been set asside, there remained a balance, including interest accumulations, of $ 4,830,000 available for other purposes. Of this amount, nearly $ 3,800,000 has been expended for improvements in the burnt district. About $ 4,000,000 additional has been secured for this purpose by the issuance of city bonds running for a period of fifty years.

When Baltimore granted its first railway franchises the city followed a policy almost unique at that time in the annals of American cities. A clause was inserted in the franchises requiring the payment of twenty per cent of the gross receipts of the street

railways into the city treasury. This payment, however, was later reduced to nine per cent. The revenues which the city derives from this source are devoted to the maintenance of the city's parks.

Prior to 1898 the city government of Baltimore was usually controlled by a corrupt political machine. Election frauds were extremely common and an honest ballot was practically unknown. In 1898, however, the city was aroused from its civic lethargy and secured from the legislature a new charter, the provisions of which I have already described. During the past ten years Baltimore has occupied an advanced position among American cities so far as the honesty and efficiency of its governement are concerned.

IX. Cleveland.

Mr. Tom L. Johnson, Mayor of the city of Cleveland, is the most famous municipal magistrate in the United States. He is a man of great wealth and was for many years an organizer, manager and owner of street railway properties in various cities of the country. Some years ago he became acquainted with the late Henry George, author of the well-known book, "Progress and Poverty." Mr. Johnson became convinced that the private ownership of land or any other natural monopoly is contrary to the general interests of the people. He became satisfied that special privileges, such as had enabled him to become immensely wealthy, are sapping the foundations of free government in America and fostering the various social and economic evils against which there has been such a great outcry in recent years. He became a strong advocate of municipal ownership of all public utilities. In the granting of franchises to private corporations for the use of the streets he saw the fetters being forged that keep cities from maintaining their freedom and pursuing enlightened public polices.

Mr. Johnson was not slow to become an active propagandist for his ideas. He saw his home city, Cleveland, almost helpless in the grip of a traction monopoly which had entrenched itself in the laws of the state of Ohio in such a way as to be rendered almost unassailable. He announced himself as a candidate for Mayor and chose as his campaign issue a demand for lower street car fares. The five-cent fare is almost universal on street railways in the United States. Mr. Johnson contended that the street railway companies, if properly managed and not over-capitalized, could give good service for three-cent fares. He was elected Mayor in 1901 and has since been three times re-elected on this issue.

Cleveland is the metropolis of the state of Ohio, but under the laws of that state, the city has no right to undertake municipal

ownership of street railways. The political party in power in the state has hitherto been unfriendly to municipal ownership and has been unwilling to give the cities of the state the right to determine for themselves what policy they will pursue in regard to public utilities. Mr. Johnson found that in the absence of "Municipal Home Rule" the street railway company of Cleveland, which had a monopoly of the business, could not easily de dislodged from the streets of the city although its franchises were beginning to expire. Not being able to establish municipal ownership, and having no adequate means of direct control over the service and rates of the company, Mayor Johnson attempted to secure lower fares for the people and recover to the city the control of its streets by means of a competing railroad system. As a practical street railway man, he has assured the people that three-cent fares will be profitable and has used all his official and personal influence to bring them about. Mayor Johnson has organized a holding company, whose directors are public-spirited men devoted to the idea of public ownership, and who are willing, without profit to themselves other than a reasonable compensation for their active work, to take over the street railway system and operate it in the interest of the public until such time as the city may have secured the right to operate the system in its own name. Under Mayor Johnson's leadership new franchises were granted on the basis of three-cent fares with universal transfers, complete publicity of accounts, the right of the city to purchase the property at an appraised valuation and the right of the city council to revoke the franchises at any time. For seven years Mayor Johnson was trying to get this new system of street railways into operation in Cleveland in order to demonstrate the feasibility of lower fares and to induce the old company to surrender its hold upon the streets. But in spite of the fact that Mr. Johnson has had the loyal support of the people and the city council of Cleveland, his progress was extremely slow and difficult. The new three-cent lines began to operate in a small way in 1906.

The Ohio law requires that before a street railway franchise can be granted the grantee must have secured the consents of the owners of the major part of the frontage on both sides of the street on which the tracks are to be laid. This provision has been the cause of many strenuous contests in Cleveland. The old company,

holding an immensely profitable monopoly, was determined that no new company should get a footing in the city. As a result, the property-owners have often been paid large sums of money, amounting to two, three or four dollars per foot of frontage to withhold their consents for the granting of a franchise to the new company. During the seven years' war between the city under Mayor Johnson's leadership, and the street railway monopoly, over fifty injunctions, temporary or permanent, have been issued by various courts, either state or federal, to stop the activities of the Mayor and the low fare street railway company in establishing the new system.

In the fall of 1907 the Republican party, which ordinarily has a large majority of the popular vote in the city of Cleveland, put forward a man of national reputation, excellent character and great abilities as a candidate for Mayor against Mr. Johnson. After a most bitter campaign during which the Mayor's administration was charged with extravagance and inefficiency, Mr. Johnson was re-elected by a large majority of the popular vote. Furthermore, a large majority of the city council and all the important administrative officials of the city government chosen at the election were friends and supporters of the Mayor.

After prolonged negotiations a settlement of the controversy was finally brought about in April 1908 by the lease of all the old company's franchises and property to the holding company, which will operate the street railway system as trustee for the city, with right to purchase the property on behalf of the city whenever the laws of Ohio shall permit. Three-cent fares have been put into operation.

Mayor Johnson has been called "the best Mayor of the best-governed city in the United States". His claim to this title does not rest by any means solely upon his long-continued fight for low street car fares. Moved, as he is, by a clear-cut and fundamental social philosophy, and bringing to his official duties extraordinary business experience and talents, Mr. Johnson has inaugurated many administrative reforms in the city of Cleveland.

One of his first official acts was to select Prof. Edward W. Bemis, a non-resident expert in municipal government, to take charge of the Cleveland water works. Immediately a new and vigorous policy was adopted for the installation of meters on all services. It should be noted that in the majority of great American cities, water is

supplied in extremely liberal quantities, and without measure except in the case of manufacturing plants, business houses, hotels, etc., which necessarily consume unusual amounts. It is only here and there that the justice and economy of the universal meter system has been practically recognized in connection with municipal water works. Under Mayor Johnson's expert, meters have been installed upon more than eighty per cent of all services, so that at the end of 1906 there were nearly 60,000 in use. The result of this policy has been that with a rapidly increasing population, the total amount of water pumped at the city pumping station was less in 1906 than it had been six years earlier. In an article published in November, 1907, Prof. Bemis stated that 10,000 more meters had just been bought by his department and would be installed within the ensuing twelve months.

The Cleveland water supply is taken from Lake Erie through a tunnel nine feet in diameter and five miles long. The city's pumping station has a capacity of 110,000,000 gallons per day. Water is supplied to all metered comsumers, whether they use much or little, at the same rates, namely, 5 1/3 cents per 1000 gallons, or 40 cents per 1000 cubic feet. But a minimum charge of $ 2.50 or $ 5.00 per year is made.

The city of Cleveland began to supply water in 1856. The growth of the department since 1870 is shown by the following table taken from Prof. Bemis' article to which I have referred:

Year	Connections in use	Meters in use	Gallons pumped	Net receipts from sale of water
1870	3,893	—	1,126 millions	$ 70,411
1880	10,013	402	3,726 „	$ 202,378
1890	30,938	1,794	10,142 „	$ 502,954
1900	53,473	2,810	24,487 „	$ 765,512
1906	67,519	56,168	21,553 „	$ 848,747

Prof. Bemis says that operating expenses, and expenditures for ordinary repairs increased only twelve per cent from 1900 to 1906, as compared with an increase of sixty-two per cent in the period of six years preceding 1900. "This excellent showing", he says, "was not entirely due to metering. The introduction of a business method of administration modeled after the English municipalities, and the completion of some new pumps, contributed to the result.

The head of the department, thanks to the hearty co-operation of Mayor Johnson, has been allowed to make all appointments and removals without interference from anyone, and in ignorance of the politics of all employees."

Other important reforms inaugurated by Mayor Johnson have to do with the use of the public parks, the care of the poor and the treatment of vagrants and the vicious and criminal classes. According to Mr. Johnson's theory, vice and crime are usually symptoms of a social disease the victims of which deserve help more than punishment. He believes that the function of the city is to be useful to all of the people. As Mayor he has ordered all the signs to "Keep off the grass" to be taken out of the parks and has had a capacious shelter station built in the public square for the benefit of those who are waiting for the street cars or who desire to sit down and rest while at the heart of the city. The Mayor adopted the plan of letting off easy the unfortunate fellows who were brought into the police court for petty offences. Often, out of his own pocket, he would give a man five or ten dollars with which to get a new start. Mayor Johnson appointed his own pastor, a man of broad sympathies and radical ideals of justice, to be Director of Public Charities and Corrections. Under this clergyman's administration the city has launched upon great plans for reforming the vicious and the unfortunate classes. An immense farm of about 2,000 acres, ten miles from the heart of the city, has been purchased and here a number of the city's institutions have already been erected or soon will be. It is the theory of Mayor Johnson and his lieutenant that the poor, who in their misfortune have been compelled to fall back upon the city for relief, may be provided with more comfort out in the country than could be had at an infirmary in the midst of the city. These public officials also believe that the inmates of the House of Correction are more likely to be reformed and returned to society as useful citizens if placed out in the country to work at farming and gardening than they would be if shut up in a jail in town and required to "pound stone". On this great city farm, there is also a modern well-equipped tuberculosis sanatorium situated on a bluff where the open air treatment can be given with the greatest promise of success.

At another point, twenty-three miles from the city, a farm of 285 acres has been purchased to provide a home for truant and

wayward boys. In his report for the year 1906 the Director of Charities and Corrections said that at the Boys' Home there was at that time "a village" of eight cottages with accomodations for 120 boys. "The gymnasium is being furnished", he continued. "When construction is completed, a manual training department will be started. The method of dealing with these unfortunate boys, most of whom are the victims of adverse conditions, is to give them a fair chance for healthful living. The simple principle underlying our homes is that normal conditions develop normal boys. It is realizing for them their common birthright in the earth and sky. It is surprising how soon they respond to the new surroundings and opportunities which the return to nature gives. The fields, pastures, trees, brooks, and gardens under the open sky form a good tonic for a wayward lad. The boys are possessed of great fondness for the animals. The horses, cattle, sheep, donkeys, dogs — all are their friends. We are simply trying to develop wholesome, fun-loving, hearty boys, who, we trust, will grow up to do a manly work for the world instead of being criminals and a burden to society."

The city of Cleveland now has a population well on towards 500,000. At the last Federal census, in 1900, the population was 381,768, having increased more than 120,000 in the preceding period of ten years.

The city was first laid out on paper by a surveying party from Connecticut in 1796. In 1814 enough people had settled there to warrant the incorporation of a village. By 1836 the village had grown into a city.

In those early days Cleveland, like other American cities, was governed for the most part under special charters and special laws enacted by the state legislature. In 1851, however, the state of Ohio, in framing a new constitution, inserted a clause forbidding the legislature to confer corporate powers by special act and requiring it to provide for the organization of cities by general law. Under these provisions a peculiar practice grew up. As I have already stated in the introductory part of this monograph, it is the habit of American legislative bodies to enumerate in detail the powers of municipal corporations and it is the theory of American law that a city or village has no corporate powers except those which are specifically enumerated or clearly implied in its charter. So the legislature of Ohio found it difficult to pass a general law, going

into minute details, that would be adapted to the needs and tastes of all the cities and villages of the state. The legislature adopted the expedient of classifying cities according to population. The courts, in passing upon legislation of this kind, began by upholding the principle of classification. The legislature, however, took advantage of this opportunity, and in the course of time evolved a method that made the constitutional restrictions appear ridiculous. By describing within very narrow limits the population of particular cities, the legislature was enabled to pass laws and enact charters which applied to these cities alone. In most of the American commonwealths there is one large city which overshadows all the rest. In Ohio it is different. Cleveland and Cincinnati, at opposite ends of the state, have for a great many years been close rivals in population, wealth and political influence. Besides these two great cities, now having a population of several hundred thousand each, there are three other cities in the state having between 100,000 and 200,000 population, besides a great many smaller towns. Coupled with the American tendency to experiment with forms of municipal government, these conditions have made it even more difficult than it otherwise would have been for the Ohio legislature to pass general laws for the incorporation of all the cities of the state.

In 1891, Cleveland secured the passage of an act, general in form but local in application, under which the city made an important experiment in municipal administration. The Cleveland charter of 1891 became famous throughout the United States as embodying the socalled "Federal Plan". The principles of the Federal government were applied to the organization of the city. The executive and legislative powers were strictly separated. The Mayor, elected by the people, was given power to appoint the heads of the various departments, which under the scheme adopted numbered six. These heads of departments formed the Mayor's cabinet. The Mayor was given the usual veto power over ordinances passed by the council, subject to repassage in spite of his objections by a two-thirds vote. The council, like the United States Senate, was given power to confirm or reject appointments of members of the executive cabinet nominated by the Mayor.

The administrative service of the city government was divided into six departments. The Department of Public works had charge of public buildings, the construction of sewers, etc. The Department

of Police had charge of the police force of the city, the inspection of food and all matters relating to the public health. The Department of Fire had charge of the fire service, the inspection of buildings, boilers, elevators, etc., the licensing of stationary engineers and the abatement of the smoke nuisance. The Department of Accounts had charge of the bookkeeping and auditing of the city. The Department of Law had charge of the city's legal business including the approval of bonds, contracts, etc. The Department of Charities and Corrections had charge of the Work House, the cemeteries, the Infirmary and all other charitable or penal institutions established by the city. The directors of these six departments, together with the Mayor, constituted a Board of Control, which was required to meet twice every week, keep a record of its proceedings and prepare contracts and other matters for the approval of the council.

The school system of Cleveland was organized on the same general principle. A director of schools was elected by the people. There was also a school council whose functions were legislative, not executive. The school director had authority to appoint the superintendent of schools, who in turn was made responsible for the educational side of the school system. The business side of the schools was administered by the school director.

After this "Federal Plan" had been in operation in Cleveland for eleven years, a strange thing happened. The Supreme Court of the state finally concluded that legislation general in form, but local in application was contrary to the provisions of the state constitution of which I have already spoken. Accordingly, the court reversed its decisions of former years and at one stroke declared all the charters of Ohio cities illegal and void. A special session of the legislature had to be called in order to enact a general municipal code that would be uniform for all the cities. When the provisions of the proposed new code were under discussion, there were two conflicting theories of municipal government that occupied the attention of the legislature. The people of Cleveland, and students of municipal government generally, favored the adoption of the "Federal Plan" as it had been worked out in the Cleveland charter. On the other hand, the politicians in control of the government of Cincinnati were desirous that the Cincinnati form of government should be adopted for all the cities in Ohio. In the end,

Cincinnati was victorious and the legislature foisted upon Cleveland along with the other cities of the state a scheme of government which is almost universally condemned by students of public administration.

Under the new municipal code of Ohio, the administrative authority of the city is distributed and responsibility is dissipated as widely as possible. The mayor remains little more than a "conservator of the peace". He has authority to appoint the members of the Board of Public Safety, which has charge of the police and fire departments, but only in case he can induce a two-thirds majority of the city council to confirm his nominations. If the council fails to approve the mayor's appointments by the requisite majority within thirty days after the time set in the law, the matter is taken out of the mayor's hands entirely and the governor of the state is authorized to make the appointments. This provision was inserted for political purposes and was aimed particularly at Mayor Johnson and Mayor Jones of Toledo. The legislature, being controlled by the political opponents of these two mayors, is believed to have expected that there would be at least one-third of the members of the councils in these two cities who would hold out against the mayors' nominations for members of the boards of public safety. If this expectation were to be fulfilled the control of the police forces would be transferred to the opposing political party through appointments made by the governor. The Mayor's power was also curtailed by the establishment of a Board of Public Service consisting of three commissioners elected by the people. To this board was given practically the whole administration of the public works of the city, including water works, lighting plants, parks, baths, sewerage systems, streets, bridges, public buildings, hospitals, penal institutions, etc.

Under this code the Cleveland city council consists of thirty-two members, six of whom are elected at large and twenty-six by wards.

A new general school law has also been adopted in Ohio. Under its provisions, the public school system of Cleveland is now under the control of a Board of Education of seven members elected by the people.

The experience of Mayor Johnson in using the new scheme of government, which had been carefully designed to deprive him of his power and thwart his policies, as mayor of the city of Cleveland,

lows that, after all, mere forms do not in themselves make either ood or bad government. By the strength of his personality and hrough his influence with the people of Cleveland, Mr. Johnson has een enabled to keep the city administration thoroughly unified. his has been done by the election to these various independent xecutive positions of men who are closely identified with the Mayor's olicy and desirous of working in harmony with him.

The City's Finances.

On December 31, 1906, the total debt of the city of Cleveland amounted to 27,785,903, which was nearly three times as much as the amount of the debt ten years earlier. The total valuation of property as assessed for taxation was $ 228,000,000. This amount was much less than double the assessement of ten years before. The total tax rate in 1906 was $ 3.19 on each $ 100 of valuation as compared with $ 2.92 in 1896. It should be noted that the tax rate is high, but that the assessements of property are much below the cash values. As reported to the Census Bureau of the Federal government in 1905, property was assessed in Cleveland at sixty per cent of its full value.

Mayor Johnson's administration has been expensive, especially in the increase of the public debt. He argues, however, that the debt has been incurred for necessary improvements and represents the city's prosperity rather than its poverty. The purposes for which the city's debt was incurred, with the amounts credited to each, are as follows:

Water works	$ 4,441,000
Sewers	$ 7,119,000
Street Improvements	$ 2,680,403
River and Harbor	$ 1,250,000
Public Bath Houses and Sanitary Purposes	$ 195,000
Parks	$ 4,254,000
Market House, Police Station and other public buildings	$ 2,102,000
Elimination of Grade Grossings	$ 1,250,000
Bridges	$ 2,455,000
Cemetery	$ 175,000
City Farm School	$ 95,000
Electric Light Plant	$ 30,000

Garbage collection and reduction	$ 255,000
Miscellaneous	$ 1,484,500

This does not include the debt of the Cleveland School District which in 1905 amounted to $ 2,376,000, and was charged against assets in the form of school buildings and sites valued at $ 6,282,594.

The fixed assets of the city on December 31, 1906, were estimated as follows:

Remunerative		
Water Works		$ 11,010,990
Electric Light Plant		$ 100,021
Markets		$ 434,391
Work Houses		$ 386,393
City Scales		$ 710
Garbage Disposal Plant		$ 183,723
		$ 12,116,228
Unremunerative, but salable		
Parks (1645 acres)		$ 21,311,693
Infirmary and Hospitals		$ 989,038
City Hall		$ 2,970,173
Police Department Property		$ 478,250
Fire Department Property		$ 1,060,751
Alarm Signal System		$ 138,100
City Farm School		$ 103,500
Public Baths		$ 104,794
		$ 27,156,299
Unsalable		
Bridges and Crossings		$ 4,787,416
Paving		$ 9,779,685
Sidewalks		$ 2,385,421
Sewers		$ 12,241,936
Cemeteries		$ 369,356
Docks		$ 501,966
Street Lighting building and equipment		$ 163,964
Land under Cuyahoga River		$ 201,160
Miscellaneous		$ 96,622
		$ 30,527,526
Grand total		$ 69,800,053

The eyes of the whole United States are fixed upon Cleveland. Mayor Tom L. Johnson is regarded everywhere as the strongest and most radical leader of the movement for lower street car fares, municipal ownership of public utilities, and the land value tax as the sole method of raising public revenues. If Mr. Johnson succeeds in carrying out his therories in Cleveland, this great progressive American city will be as "a city set upon a hill" to its sister communities in the United States.

X. San Francisco.

San Francisco is a city of remarkable contrasts.

"Few cities in the world", says Mr. James Bryce, the famous English author and statesman, "can vie with her either in the beauty or in the natural advantage of her situation; indeed there are only two places in Europe — Constantinople and Gibraltar — that combine an equally perfect landscape with what may be called an equally imperial position. Before you there is the magnificent bay, with its far-stretching arms and rocky isles, and beyond it the faint line of the Sierra Nevada, cutting the clear air like mother-of-pearl; behind there is the roll of the ocean, to the left, the majestic gateway between mountains through which ships bear in commerce from the farthest shores of the Pacific; to the right, valleys rich with corn and wine, sweeping away to the southern horizon. The city itself is full of bold hills, rising steeply from the deep water. The air is keen, and bright, like the air of Greece, and the waters not less blue."

It was twenty years ago that Mr. Bryce wrote the words I have just quoted. At that time San Francisco was a city of about 275,000 inhabitants, the metropolis of the Pacific Coast. During eighteen years of the twenty since that time, San Francisco grew in population, wealth and power. But at dawn on the morning of April 18, 1906, the city was overtaken by a calamity almost unparalleled in the history of the world. Shaken to its foundations by an earthquake and rendered helpless, the city was destroyed by fire. Market Street is the principal thoroughfare of San Francisco. "I walked down Market Street late in the afternoon of the second day", said an eye-witness in his description of this dreadful calamity. "It was as if I walked through a dead city, not a city recently dead, but one overcome by some cataclysm ages past, and dug out

of its lava. Fragments of wall rose on all sides, columns twisted but solid in their warp, as if petrified in the midst of their writhing from the fiery ordeal. Across them a yellow smoke passed slowly. Above all, a heavy brooding silence lay, and really there was nothing else, contortion of stone, smoke of destruction, and a great silence — that was all."

San Francisco was the richest city in proportion to population in the United States. The assessed valuation of property in the city in 1905 was $ 524,000,000, and the basis of assessement as reported to the Federal Census Bureau was fifty per cent of true value on real estate and twenty per cent of true value on personal property. Taking into account only the value of real estate, it was estimated that taxable property in San Francisco was worth $ 800,000,000, as against $ 600,000,000 for St. Louis, although the latter city had a population nearly twice as great as that of the former. The value of property destroyed by the earthquake and fire on April 18, 19 and 20, 1906, has been estimated at $ 350,000,000, an amount exceeded by the total assessed valuation of taxable property in eight American cities only. Indeed, the amount paid by insurance companies to the property owners of San Francisco on account of their losses in the great fire, has already reached the gigantic sum of $ 190,000,000. On September 1, 1907, the official valuation of all property in the city subject to taxation was $ 430,000,000, only $ 94,000,000 less than before the fire.

I have said that San Francisco is a city of remarkable contrasts. During 1907, the bubonic plague got a foothold in the city and there seemed to be imminent danger of this dread disease becoming epidemic and reaping a harvest of death and terror that would overcome even the hardy spirit of a people who were undismayed by the horrors of fire. But the city at last awoke to the fact emphasized by all the sanitary experts of the Federal Government that even the plague could be stamped out by the general cleaning up of the town. They learned that the plague is a disease of rats and would be exterminated if the rats were exterminated. And so in March, 1908, the great Merchants' Association of San Francisco, in its monthly bulletin, describes the progress of the fight against the plague as follows:

"1. Nearly 300,000 rats have been destroyed.

"2. Over fifty large public meetings have been held and o 10,000 people addressed.

"3. More than thirty sub-committees of the Citizens' Hea Committee have been formed, to reach and organize all classes the people, through their various lines of employment or their soci and business organizations.

"4. Over 300,000 pieces of rat poison have been set o weekly.

"5. Sixty-eight hundred cage traps and 11,000 snap traps ha been put in operation.

"6. Four hundred and fifty-eight inspectors and rat catche have been appointed and over 10,000 premises are being inspecte weekly.

"7. Butchertown has been aroused and is killing rats in droves

"8. A bounty of ten cents a head has been put on all rat delivered to any of the ten district health stations . . .

"9. Over half a million pieces of literature were distributed i the campaign of education inside of ten days.

"10. Vigorous prosecutions of people that keep unsanitary premises and leaky garbage cans have been instituted."

In this same article I find this statement: "San Franciscans are by nature extremists. They like to behave in superlatives. They have either the best government or the worst government. They have the worst streets or the best, the cleanest pavements or the dirtiest . . . The public is apt to neglect public affairs until they become intolerable and then neglect everything else until the clean-up and clean-out are complete."

San Francisco is an old Spanish city. The town was founded by the Spaniards in 1776, the year in which the thirteen English colonies on the Atlantic Coast of America declared their independence of the mother country. Later San Francisco was within the jurisdiction of the republic of Mexico, but finally at the time of the Mexican War became a part of the United States. The first American alcalde, as the Spanish mayor was called, went into office in 1846. In 1848 an election was held at which 158 votes were cast. In 1851 the first real city charter was granted. The municipal history of San Francisco has been full of contrasts. The discovery of gold in California in 1848, with the resultant influx of adventurers from all the states of the Union, gave to San Francisco a passion for

alth and an impatience for the conventional restraints of order, w and morality that has been accentuated to a marked degree by e peculiar climate and the location of the city. San Franciscans ast that no day in the year is cold enough in their climate to nder the free activity of the brain and muscle of men, and that o day in the year is warm enough to enervate them. San Francisco at the gateway of the Pacific, where the tide of Teutonic civiliza- on moving westward reaches the margin of the great ocean on the ther side of which lies the hitherto sluggish Orient, with its twenty- ve centuries of sleep. San Francisco is a City of the World. It s as gay and proud and wicked as Paris.

During the year following the fire, the city administration elected by the votes of the workingmen and claiming to represent them, reached a climax of corruption that is almost beyond belief. For many years San Francisco was handicapped by a jumble of laws, that passed for a charter. After nearly twenty years of effort and four unsuccessful attempts, the better elements of the citizenship finally succeeded in 1898 in getting a new charter drafted and approved by the people. This charter was hailed by students of municipal government in the United States as by far the most progressive charter hitherto adopted by any great American city. But in spite of this improvement in its governing laws, San Francisco was soon fully given over into the hands of thieves, who gradually built up a system of extortion and bribery that became so strongly entrenched as not to be dislodged even by the earthquake and fire. The people of the United States poured millions of dollars into the lap of San Francisco in the day of her calamity. With hardly a halt, the thieves whom the city had chosen to rule over her continued their depredations upon the public treasury and did not scruple even to betray the generous confidence of the people of the nation. Then came a swift reaction. One of the city's wealthiest and most public spirited citizens said: "I see that they are getting ready to rob the dead. They are getting ready to take everything in sight." Thereupon he contributed $ 100,000 as a fund with which to convict the criminals who ruled over San Francisco. With the co-operation of the district attorney, two men were employed, an eminent lawyer who had already become famous as a prosecutor of public thieves in the Western States and an equally famous government detective. Within a few months the Mayor and the

"Boss" were in jail, and all the city council had confessed to the crime of bribery. When the mayor's office becomes vacant in San Francisco, the vacancy is filled by the city council. When the Mayor is temporarily disabled for the performance of his official duties, the city council selects a president pro tempore who becomes acting mayor. In 1907, after the Mayor had been thrown into jail and before his office had been declared vacant, it was thought that in order to get an honest man for acting mayor, it would be necessary to force one of the corrupt city councilmen to resign in order to make room for some citizen worthy to be advanced temporarily to the position of chief magistrate. For some weeks San Francisco was practically without a mayor, but at the end of that time the office was declared vacant. At this crisis, the prosecuting officers compelled the city council to elect as mayor Dr. Edward R. Taylor, one of the early friends and followers of Henry George. At the regular election in November, 1907, Dr. Taylor was elected by the people to serve a full term as mayor of the city. And so it happens that San Francisco as well as Cleveland has exalted to its chief magistracy a representative of that school of thought which believes the crimes of politics and the corruption of social life to be due to a fundmentally mistaken policy in relation to the ownership of land and other natural monopolies. With Mayor Taylor was re-elected the district attorney who had prosecuted and driven from power the political criminals who only two years before had carried the municipal election by an overwhelming majority. San Franciscans also elected in November, 1907, an honest city council, and it is probably true that the city in a few months transformed its government from one of the most corrupt to one of the most patriotic and enlightened in the United States.

One thing is certain, the people of San Francisco are alone responsible for the kind of government they have. In the state of California cities have long had a greater degree of municipal freedom than was guaranteed to any other American cities until within the last five or six years. In 1879 the "Home Rule" idea was engrafted upon the new constitution of California in a form that was in some respects more radical than the constitutional provision in Missouri, from which California seems to have taken its idea. From time to time, as the California legislature has tended to encroach upon the field of local self-government and to render the home rule

provisions of the constitution of 1879 less effective, the people have adopted amendments making the guaranty of local self-government nearly iron clad. True, municipal charters and charter amendements have to be submitted to the state legislature for approval or rejection, but if they ever were rejected the legislature would have no authority to adopt any measures to take their place except by general laws.

As the constitution of California now stands, any city having a population of 3,500 or more may frame a charter for its own government. If this is to be done, a board of fifteen freeholders who have been for at least five years qualified voters of the city must be elected at a general or special election to prepare the proposed charter. The board of freeholders is given ninety days within which to draft the charter, and within thirty days after the draft has been completed, it must be submitted to the electors of the city for their approval or disapproval. If approved by a majority of those voting on the question, the charter is then submitted to the state legislature at its next session to be approved or rejected as a whole, without the power of alteration or amendment. If approved by the legislature, the charter will then be the organic law of the city and will supersede any existing charter and all other laws relating to municipal affairs, inconsistent with it. Any charter adopted in this manner may be amended at intervals of not less than two years by proposals originating with the city council and approved by a three-fifths vote of the electors and ratified by the legislature in the same way as the charter itself. Alternative articles may be submitted for the choice of the voters.

In their practical working these provisions insure almost complete municipal home rule. No city took advantage of the right to frame and adopt its own city charter, until the constitution of 1879 had been in force about ten years. Since that time, however, eighteen or twenty California cities have framed their own charters, and many of these cities have adopted numerous charter amendments. In not a single instance has the state legislature failed to ratify the charter or charter amendment proposed by a city.

San Francisco was slow to take advantage of its right under the constitution. On four different occasions home rule charters were drafted by boards of freeholders, but upon being submitted to the people, were rejected by them. For a great many years San

Francisco lived under a confused mass of laws called "the consolidation act". Whenever an effort was made to secure a new and better charter, all of the politicians and office-holders, who profited by the existing confusion and multiplication of offices, cast their influence against the new charter and succeeded in defeating it. In 1898, however, a new freeholders' charter was adopted which was approved by the legislature in the following year and went into effect on January 18, 1900.

In drafting their charter the people of San Francisco were bound by a certain number of limitations contained in the state constitution. One of these was the provision that no city of California could incur a public debt without the assent of two-thirds of the citizens voting upon the question at a special election. The consitution also provided that whenever a municipal debt was incurred, provision must be made for the payment of interest on the debt and the retirement of the debt itself in not more than forty years. Since the great calamity in 1906 this provision of the state constitution has been amended so as to permit the issuance of municipal bonds to run for a period of seventy-five years instead of forty. Another provision of the state constitution declares it to be a felony for a city officer to make a profit on the city money that may be in his possession. Still another section provides that cities which do not own water works and lighting plants may not grant franchises to private companies for carrying on these services without reserving to the municipal authorities the right to regulate rates.

The freeholders' charter which has been in force, subject to various amendments, for the past eight years confers the legislative power of the city upon a city council, which is called the Board of Supervisors. This body consists of eighteen citizens elected by the city at large for a term of two years. Each supervisor must have been a qualified voter of the city for at least five years next preceding the time of his election. The salary attaching to the office is $ 1200 a year. Every ex-Mayor, so long as he remains a citizen of the city, has the right to a seat in the Board of Supervisors and has the right to take part in its debates, but is not entitled to a vote in that body or to any compensation for his services. The Board of Supervisors is required to meet every Monday. The Mayor is the presiding officer. All legislative acts passed by

he board are subject to the Mayor's veto, but may be repassed in spite of his objections by the affirmative vote of fourteen of the eighteen Supervisors. The mayor has the right to veto specific tems in appropriation bills. No ordinance or resolution granting a franchise or involving the lease of public property or the appropriation of public money to an amount greater than $ 200 or levying any tax, or imposing any new duty or penalty, may be passed by the Board of Supervisors until it has been published for at least five consecutive days in the official newspaper of the city. In case an ordinance is amended, it must be published in its final form for the five days required.

Furthermore, after any street railway franchise has been passed by the supervisors and approved by the mayor, an opportunity is given for a period of thirty days for the filing of petitions requesting the submission of the measure to popular vote. If electors to the number of fifteen per cent of the whole number of votes cast at the last preceding election sign these petitions, the proposed ordinance can not go into effect until it has been submitted to the people and has been approved by them. Ordinances which involve the granting of a franchise for the supply of light or water, or the lease or sale of any public utility belonging to the city or the purchase of land of more than $ 50,000 in value, must in general be submitted to the electors whether petitioned for or not. The charter goes still further and provides that when citizens to the number of fifteen per cent of the votes cast at the last preceding election, petition for any ordinance or charter amendment, the Board of Supervisors must submit the proposed amendment to the people.

The Board of Supervisors has large powers. It has authority to regulate and control "for any purpose" the use of the streets and the public places of the city. It may grant franchises to street railways. It may regulate and control the location and quality of appliances used in furnishing water, heat, light, power and telephone and telegraph service, and may fix by ordinance once a year the rates of compensation to be collected by public service corporations for the use of water, heat, light or power. It may fix the hours of labor or service required of city employees and also may fix their compensation, but the charter itself provides that eight hours shall be the maximum day and two dollars the minimum daily wage. The charter also authorizes the Board of Supervisors to

regulate street railways and to compel the owners of different lines using the same street for a distance not exceeding ten blocks, to use the same tracks.

The Board of Supervisors is required to appoint from its own membership a Finance Committee of three, whose duty it is to investigate the transactions and accounts of all city officers who have to do with the receipt or expenditure of public money. The committee has power to administer oaths, examine witnesses and issue subpoenas. This committee must at least once every six months examine the official bonds of all public officials and make a report in regard to them to the mayor. This committee is required to examine the books of accounts of all companies who are required to pay a portion of their gross receipts into the city treasury, and also to examine the books of all water and light companies in order to get information to be used as a basis for fixing rates.

The Board of Supervisors has no authority to grant any exclusive franchise or privilege for laying pipes, wires, or conduits. The board may grant street railway franchises for a term of not more than twenty-five years. If any application for such a franchise is made to the board, it determines by resolution whether or not the franchise shall be granted. If a grant is to be made, then the application and the resolution authorizing the grant must be advertised in the city's official paper for ten consecutive days. The advertisements must be completed at least twenty days before any further action with reference to the application is taken by the Board of Supervisors. The advertisement must state the character of the franchise, the route proposed to be traversed and the term of years for which the franchise is to be granted, and must call for sealed bids. All bidders are required to make their offers in the form of promised payment to the city of a stated percentage of their gross receipts arising from the use of the franchise obtained. The franchise must be awarded to the highest bidder, except that in no case may it be awarded to a bidder who does not offer to pay at least three per cent of the gross receipts during the first five years of the grant, four per cent during the next ten years and five per cent during the last ten years. Any such franchise requires the affirmative votes of three-fourths of all the supervisors, and if the mayor vetoes it, the board can pass it over

his veto only by a five-sixths vote. It is then subject to the referendum on petition of fifteen per cent of the voters.

Any franchise granted in this manner must contsin as one of its conditions a provision that the whole railway shall be continously operated and that at the expiration of the franchise the roadbed and track and all the stationary fixtures in the streets shall become the property of the city. Any failure on the part of the company to comply with the terms of the franchise is to work an immediate forfeiture of it and of the roadbed or track constructed in connection with it. In granting a street railway franchise the Board of Supervisors may impose other lawful conditions and must expressly provide that the franchise will not be renewed or regranted and that the supervisors shall have power at all times to regulate the rates of fare. If at the expiration of the street railway franchise, it is deemed inexpedient for the city to operate the tracks and fixtures which have reverted to it, this property may be leased to a person or a company on the same terms and in the same manner as are provided with reference to the original grant.

Article XII of the charter, which has to do with the acquisition of public utilities, says: "It is hereby declared to be the purpose and intention of the people of the City and County that its public utilities shall be gradually acquired and ultimitely owned by the City and County." When the charter was adopted, in 1898, the city's enthusiasm for municipal ownership was so strong that provision was made requiring the city engineer at least once every two years to make plans and estimates of the actual cost of original construction by the city, of water works, gas works, electric light works, steam, water or electric power works, telephone lines, street railroads and such other public utilities as the Board of Supervisors or the people by petition might designate. This clause has recently been changed to relieve the city engineer of an enormous amount of useless labor. He is now required to prepare these estimates only on special occasions. As a matter of fact, although San Francisco has the most radical municipal ownership charter in the United States, the city does not own any public franchise utility, not even the water works. The Board of Freeholders which framed the San Francisco charter was compelled, under the state constitution, to require a two-thirds vote of the electors whenever the city was to incur debt for the acquisition of a public utility. The charter

provides that if a public utility is to be paid for out of the annual revenues of the city, a majority vote of the electors will be sufficient.

The total bonded indebtedness of the city, including debt incurred on account of public utilities, is limited to fifteen per cent of the assessed valuation of property subject to taxation. As late as 1903, when San Francisco had attained a population of more than 300,000 people, its debt was only $ 250,000. Although the combined wealth of its citizens was immense, the city, through lack of efficient government and adequate public spirit, had long neglected expenditures necessary in any great city that aspires to be decently progressive. But in 1903 the people authorized a bond issue of more than $ 17,000,000 for various improvements, including a new sewer system, new school houses, playgrounds, street improvements, a new hospital, a new jail, a new public library and parks. Only a small proportion of these bonds had been sold when the earthquake and fire compelled a change of plans. The city's debt is now about $ 4,000,000. In a recent report to the Board of Supervisors, the Committee on Public Utilities estimated that under the fifteen per cent limit, the city has authority to incur an additional debt of $ 60,000,000, not counting on the natural increase in the valuation of property from year to year. The committee says that whatever indebtedness may be inccurred for immediate necessities, a sufficient amount must be reserved for the acquisition of public water works. Its outline of the city's immediate needs calls for the borrowing of $ 18,200,000, for the following purposes:

For an Auxiliary Water System for Fire Protection	$ 5,200,000
For a Sewer System	$ 4,000,000
For School Buildings and Lands	$ 5,000,000
For a Hospital Building and Lands	$ 2,000,000
For Hall of Justice	$ 1,000,000
For garbage disposal plant	$ 1,000,000

These loans represent a reduction of nearly $ 14,000,000 in the committee's first estimate. The required bond issues were approved by a popular vote at a special election held May 12, 1908. They seem to represent the irreducible minimum of San Francisco's present needs.

As already indicated, the water supply of San Francisco is in he hands ot a private company. This company has been in existence 'or more than forty years and its plant, according to its own esti- nate, was valued in 1906 at more than $ 30,000,000. The supply >f water is one of the most difficult problems that San Francisco ias to face. The city is built on a peninsula with salt water on :hree sides and the cost of bringing water from the mountains is very great. The company has frankly given up the problem of the future water supply for the metropolis of the Pacific Coast, as being too difficult for it to solve, and at a recent meeting with a committee of the Board of Supervisors the president of the company announced his belief in the necessity of municipal ownership. This conclusion seems to have become general in San Francisco, and it is to be expected that within a few years, unless some new calamity befalls the city, the water works will be purchased and plans made for their enlargement. The daily per capita consumption of water in 1900 was seventy-two gallons, which for an American city is remarkably low. Water rates in San Francisco are unusually high, in spite of the fact that the constitution of the state and the charter of the city reserve the right to the municipal legislature to regulate the rates. In 1899 the city paid the private company $ 241,000 for water for public purposes and the citizens of the city paid $ 1,547,000 for the water supply for their personal uses. This made a total cost of nearly $ 1,800,000 as compared with less than $ 900,000 collected by the municipal water works of the city of Cleveland during the year 1906, although the population of Cleveland was considerably larger than that of San Francisco.

While adopting a charter which declared for the municipal ownership of all public utilities, the people of San Francisco attempted to safeguard the city against the supposed dangers of such a policy. The chief objection to municipal ownership in the United States is the claim that American cities are so corrupt and so controlled by scheming politicians that the extension of the sphere of municipal activity would only lead to a still greater riot of extravagance and political corruption. The friends of municipal ownership urge that this danger could be overcome by the adoption of civil service reform, or the "merit system" as it is called, in the appointment of subordinate officials in the municipal service. The San Francisco Board of Freeholders put an article in the city charter requiring

the mayor to appoint three persons "known to him to be devote to the principles of civil service reform", to constitute a Civil Service Commission. The charter required that appointments should be made so that not more than one commissioner at a time would belong to the same political party. It was made the duty of this commission to classify all the places of employment in the various offices and departments of the city government and to hold competitive examinations for the selection of suitable persons for the appointment to such offices. The municipal history of San Francisco during the last eight years has been to a considerable extent the history of efforts made by the Merchants' Association to enforce the provisions of the civil service article against the desire of the corrupt politicians who, during most of that period, have been in power. The civil service law providing for the merit system has the disadvantage of being to a large extent unnecessary when its friends are in power and to a still greater extent ineffective when the men in power are constantly striving to evade it. It is safe to say that civil service reform has not yet transformed the city administration in San Francisco so as to render it particularly well-prepared for the enlarged functions of government which appear to be inevitible.

The chief executive power in San Francisco is lodged in the Mayor, who is chosen by the people once in two years and receives a salary of $ 6,000 per annum. It is his duty to "vigilantly observe the official conduct of all public officers and the manner in which they execute their duties and fulfil their obligations". As already stated, he is the presiding officer of the Board of Supervisors. He has authority from time to time to recommend to the various departments of the city such measures as he may deem beneficial to the public interest. It is his duty to see that the laws of California and the ordinances of San Francisco are enforced within the city limits. He has the veto power in an unusually effective form over the action of the Board of Supervisors, as already described. He may also, in his discretion, postpone official action on any franchise passed by the supervisors until it has been submitted to the people and ratified or rejected by them at the next election. He has authority to appoint all officers of the city whose election or appointment is not otherwise provided for by law.

The officials elected by the people in addition to the Mayor

nd the Board of Supervisors, are the auditor, who is the head of he Finance Department; the treasurer; the assessor; the tax col- ector; the coroner; the recorder, whose duty it is to keep the ooks, records, and papers of the city; the city attorney; the istrict attorney; the public administratur; the county clerk, and he sheriff. It is to be noted that San Francisco is a city and a ounty combined. One of the difficulties that has hindered the omplete success of the civil service article of the city charter s the fact that the county officers have been declared by the ourts to be exempt from its control on account of certain pro- visions in the California constitution relating to their powers and duties. The principal appointive officials of the city are the Board of Pnblic Works, consisting of three commissioners who have control of streets, puplic buildings, sewers, garbage collection and any public utilities which may be acquired by the city; a Board of Education consisting of four school directors who receive a salary of $ 3,000 each and have in their charge the public school system of the city, including authority to appoint a superintendent of schools; a Board of Police Commissioners of four members who have charge of the police department and have authority to grant liquor licenses; a Board of Fire Commissioners of four members who have charge of the fire department; a Board of Health of seven members, who have charge of hospitals and alms houses and the sanitary administration of the city; a Board of Election Commis- sioners consisting of five members who superintend the registration of voters and the holding of elections; and a Board of Park Com- missioners of five members who have control of parks and public squares and authority to pass upon any works of art about to be purchased or received by the city.

At the election in November, 1907, the people of San Francisco approved, by an overwhelming majority, a charter amendment em- bodying the "Recall". Under this amendment any elected official may be removed by popular vote before the expiration of his term of office. When petitions signed by at least thirty per cent of the electors, asking for his removal, are filed and verified, the Board of Supervisors must call a special election, at which the incumbent of the office in question and any other candidates may stand for the suffrages of the people. Unless the incumbent receives the highest vote, he is deemed to be removed from office, and the

successful candidate takes his place for the remainder of the unexpired term.

San Francisco is making wonderful progress in rebuilding after the most disastrous fire of modern times. Up to September 30, 1907, in a period of less than eighteen months following the fire, about $ 100,000,000 had been put into new buildings. The fire destroyed 22,000 buildings, and 7,700 buildings were erected in the eighteen months thereafter, in addition to alterations made in nearly 3,000 other buildings. The bank clearings in San Francisco for the week ending October 17, 1907, amounted to $ 47,376,000, or more than the combined bank clearings of Los Angeles, Seattle, Portland, Spokane and Tacoma, the five other principal American ports on the Pacific Coast. The total disbursements of the city government for the year ending June 30, 1907, amounted to more than $ 8,000,000.

Undaunted by the danger of earthquake, unbaffled by the difficulty of securing an adequate water supply, the people of San Francisco are making their city rise from its ashes to be more splendid than ever. They say it is to emerge from its long period of municipal corruption into a new era of civic patriotism and efficiency. The people of the United States and of the world may well pray that the hopes of San Francisco shall be attained, and that the city sitting at the gateway through which Anglo-Saxon civilization goes forth to meet the civilization of the Far East and to rouse the sleeping millions of Asia from their intellectual lethargy, shall be worthy of its strategic position — a city as great and free as it is rich and beautiful.

XI. New Orleans.

New Orleans is an old French city. It was selected in 1722 as the seat of government for the province of Louisiana. It passed under the dominion of Spain in 1769, but was ceded back to France in 1800. In 1803 Napoleon sold Louisiana to the United States and New Orleans became an American town. It received an American city charter two years later, in 1805. New Orleans is situated on the banks of the Mississippi River, near its mouth, and is the principal commercial center of the Southern states. Down the Mississippi comes the inland commerce of one of the largest and richest vallays of the world. In recent years, great railroad systems have been acquiring terminal facilities at New Orleans and numerous lines of ocean steamships have made the city their terminal. For the year ending August 31, 1906, sea-going vessels to the number of 1505, of a gross capacity of 3,856,000 tons arrived in this port, besides about 4,000 steamboats and miscellaneous vessels engaged in river traffic. The harbor of New Orleans includes both banks of the Mississippi River for a distance of about fifteen miles. The river is from one-half to three-quarters of a mile in width and its depth within ten feet of the banks ranges from forty to one hundred feet. The river empties into the Gulf of Mexico by several mouths and carries in its current an immense amount of sand and silt which are deposited as it enters the Gulf. For this reason, the United States Government spends large sums of money from time to time in keeping the harbor in condition and in improving the river's channel.

The port of New Orleans is under the control of a Board of Port Commissioners appointed by the governor of Louisiana. Most of the wharves of the port are owned by the state. The Port Commissioners establish wharf rates and prescribe rules for loading

and unloading vessels. The revenues from the puplic wharves and sheds amounted to $ 278,000 in the year ending August 31, 1906. All the revenues are used for the improvement of the port facilities. The Board of Port Commissioners has been authorized to borrow $ 2,000,000 for building wharves and sheds and making other port improvements. Up to the beginning of 1907 only $ 750,000 of this amount had been borrowed and expended.

The site of New Orleans is low and flat. In fact it is several feet lower than the level of the Mississippi River. The river is kept within its banks by broad levees. This peculiar situation has rendered the problem of a water supply and a sewerage and drainage system particularly difficult in the case of New Orleans. The water works were first established at New Orleans about seventy-five years ago as a private monopoly. After about thirty years the city bought out the plant and operated it for a period of ten years. The disasters that befell the city during the civil War and the period immediately following were so great, however, that in 1877 it was finally constrained to transfer the water works to a private corporation again. The water company was given a fifty year monopoly dating from 1877, but the company was so unfair, extortionate and inefficient that its charter was forfeited some years ago. The company went into bankruptcy and the water works have since been operated by a receiver. The city has undertaken to construct an entirely new plant which will include 453 miles of water pipe and will be of sufficient capacity to supply one hundred gallons of filtered water per day per capita of population. It is estimated that the cost of this system will be over $ 6,700,000. Water will be taken, as it has been in the past, from the Mississippi River but will be filtered so as to make it clear and pure.

In connection with the building of the new water works, the city is establishing a double system of drainage and sewerage. The sewage of the city will be collected and then pumped into the Mississippi River below the city. Surface drainage will be conducted by gravity to a lake that is situated at some distance behind the city. For the carrying out of these great plans of water supply, sewerage and drainage, a bond issue to the amount of $ 12,000,000 has been authorized.

The political history of New Orleans has been to a large extent a story of misfortune and mismanagement. After the close of the

eat Civil War and the enfranchisement of the negroes, there as a period when the government of the Southern states was in e hands of a group of adventurers. This was called "the period reconstruction" because it was at this time that the Southern ates which had seceded from the Union and had been defeated id paralyzed by the war were gradually brought back into the sterhood of the states and their local government re-established. The evil times of reconstruction", says one writer speeking of New rleans, "left her not only stripped of wealth but also burdened ith a crushing debt".

It is a noteworthy fact that from 1870 to 1882, New Orleans xperimented with what is now called the "commission system" of overnment. Local authority was vested in the mayor and seven dministrators. Together these eight officials formed a city council nd exercised the legislative powers of the municipality. Each of he seven administrators was also at the head of a seperate executive lepartment. Substantially this same system is now being tried in Galveston and other comparatively small cities of the United States, nd the plan is being widely advocated as worthy of imitation by ities generally. The New Orleans experiment of thirty years ago eems to have been entirely over-looked. Indeed the results of it, nder the peculiar conditions that obtained in the city at the time, could not be conclusive. It is said that the "Administration System", as it was then called, was repealed through the efforts of the politicians. However that may be, the government of the city continued in bad hands. In 1885 a reform administration was elected which was followed four years later by the election of a group of public officials who brought utter disgrace upon the city. The city council became so corrupt that all of its members were indicted and some of them sent to the penetentiary. When the next municipal election occured in 1896 the reformers carried the day. During the next four years, under the reform administration the great plan for building a city water works and an adequate sewerage system was started. Under this administration also the city secured a new charter that was regarded as being much in advance of the charter which preceded it.

Under this charter the Mayor, the City Treasurer, the City Comptroller and the Councilmen are elected by the people for a term of four years. The Councilmen must be citizens of the United States,

residents of their respective districts and must have lived in New Orleans for a period of five years preceding their election. They must be at least twenty-five years of age and must never have been convicted of any crime. A Councilman gets $ 20 for attendance at each regular meeting of the City council, if he has attended all the special meetings during the month. The council is composed of twenty-one members, seventeen of whom are elected by representative districts and four by larger municipal districts. The council elects its own president and clerk. The president of the council, in addition to his vote as a member of that body, is entitled to the casting vote in case of a tie. The council may expel a councilman by a two-thirds vote of all its members after due notice and opportunity of being heard have been given.

The city council of New Orleans has the usual ordinance-making power in relation to the peace, good order, cleanliness and health of the city. It has one power frequently exercised by the police authorities in American cities, but seldom specifically granted to a city by its charter. I refer to the regulation of prostitution by confining it to a certain district. This idea is recognised in the provision of the charter granting to the council authority to exclude houses of prostitution "from certain limits". The city council of New Orleans also has unusual authority in organizing the administrative departments of the city and has power to fix the compensation of all city officers.

The executive power of the city is vested in the Mayor, the Comptroller, the Treasurer, the Commissioner of Public Works, the Commissioner of Police and Public Buildings and the City Engineer. All of these officials must be at least thirty years of age and must have been residents of the city for at least five years before their election or appointment. The Commissioner of Public Works, the Commissioner of Police and Public Buildings and the City Engineer are appointed by the mayor. These officials and also the Mayor, the Treasurer, and the Comptroller have the right to seats on the floor of the council, and may take part in the discussion of matters relating to their several departments. The Mayor is required to call the executive officers and heads of departments together for consultation upon the affairs of the city at least once a month. His salary is $ 6,000 a year. He has the power of veto over ordinances and resolutions of the council subject to repassage, in spite of his

objections, by a two-thirds vote of that body. If the Mayor does not sign an ordinance or resolution and does not return it to the council with his objections, the measure has no more effect than if he had vetoed it. The Mayor also has authority to veto specific items in appropriation and salary ordinances.

The Comptroller is in charge of the fiscal affairs of the city. He has authority to prescribe methods of bookkeeping for all the departments. He is required to examine and audit all claims against the city. No public money can be paid out except on a warrant signed by him.

The City Treasurer is responsible for collecting and keeping the public moneys. He must deposit the city funds daily in the bank or banks selected by the council as the city depository or depositories.

The Commissioner of Public Works is appointed by the Mayor with the consent of the council, but may be removed by the mayor at pleasure, the only condition being that the Mayor must have served him with written reasons and these must be given to the council and spread on its minutes. The Commissioner of Public Works has general charge of everything relating to water works, railroads, levees, weights and measures, manufactories, streets, sidewalks, pavements, wharves and bridges. He is required to give a bond in the sum of $ 25,000.

The Commissioner of Police and Public Buildings is appointed and may be removed in the same way as the Commissioner of Public Works. His salary is $ 3,500 a year. This official has charge of Houses of Refuge and Correction, pounds and cemeteries and has the general superintendence of school houses, markets, slaughter houses, prisons, police stations and jails, the work house, asylums, hospitals and all public buildings except the City Hall. Under him is the Superintendent of Fire Alarm and Telegraph.

The Police and Fire Departments of the city are under the control of boards of commissioners established by special acts of the legislature of Louisiana.

The City Engineer is appointed and may be removed in the same manner as the Commissioner of Public Works. His salary is $ 4,000 a year. It is his duty to furnish plans and estimates in relation to the construction of all public works at the request of the council.

The City Attorney is appointed and may be removed in the same manner as the other officials of whom I have just spoken. He acts as the legal adviser of the city and examines and approves all public contracts before they are executed. His salary is $ 6,000 a year. He is forbidden to engage in private practice of the law during his term of office, which is for six years unless he is sooner removed.

An official peculiar to New Orleans is the City Notary, whose duty it is to prepare all contracts, agreements and other official papers in which the city has an interest, and to attend to the execution of such contracts.

With the consent of the council, the Mayor appoints a board of three Civil Service Commissioners who hold their offices for twelve years unless sooner removed, one retiring every four years. These Commissioners must be at least thirty years of age, and citizens of the United States and of the state of Louisiana and residents of the city for five years before their appointment. They are paid $ 3,000 a year each, and are required to be "men of good repute and education." No one can be appointed to this board who has held municipal office or been a candidate for it within four years prior to the time of his appointment. No Civil Service Commissioner is permitted to become a candidate for state, national, parish or municipal office or to be a delegate to any municipal committee or convention, and no Civil Service Commissioner is eligible to any office under the government of the city within four years after he has ceased to be commissioner. Any commissioner may be removed by the mayor for gross misconduct, habitual intoxication, favoritism in office or certain other offenses. It is the duty of this commission to classify municipal offices and provide rules for examinations, appointments and removals. The Commission is not permitted, in any of its examinations, to ask questions relating to the political or religious beliefs or affiliations of candidates. Employees of the city in the classified service, having been appointed under civil service rules, cannot be removed arbitrarily from office.

The principal public officials of the city, including the Mayor, may be removed from office for sufficient cause by the city council through the process of impeachment. There is a standing committee known as the "Committee of Public Order". In case of the impeachment of any public official, this committee has charge of the prosecution.

The remaning members of the council sit as a court and determine the case. It requires a five-sixths vote of the aldermen sitting in judgment to remove an official under this proceeding.

Any ordinance or resolution granting a franchise, after being passed in the usual manner provided for other ordinances, must be published in the official journal of the city for a period of two weeks and then transmitted to the Mayor. It then becomes the duty of the Mayor to call together for public consultation, the Comptroller, the Treasurer, the Commissioner of Public Works, the Commissioner of Police and Public Buildings and the City Engineer. These officials or any four of them may approve, amend or reject the franchise, but any amendments proposed must be submitted to the council for ratification. The franchise is then submitted to the Mayor for approval. If he vetoes it, it requires a two-thirds vote of all the members of the council with the concurrence of four of the officials just enumerated to give it effect in spite of the mayor's objections. It is unlwaful for the city to grant or renew any public lighting franchise or any franchise for the disposal of sewerage or garbage, or any franchise for the operation of any street or belt railroad or "any large and valuable franchise similarly affecting the public health or comfort", except after three months' publication of the terms and the specifications of the franchise. Street railway and belt railroad franchises must be disposed of to the parties offering to pay the highest per centage of gross annual receipts into the city treasury.

The city council is required by law to establish a Board of Health of five members to be elected by the council and to serve during the term of the council.

The public schools of New Orleans are under the control of a School Board of twenty members, of whom eight are appointed by the governor with the approval of the State Board of Education and twelve are elected by the city council. The Mayor, the Treasurer and the Comptroller are members of the School Board without the right to vote.

Under the constitution of Louisiana, the limit of municipal indebtedness allowed in any city is ten per cent of the assessed valuation of taxable property, and no new debt may be incurred without the approval of the taxpayers by a majority vote both in number and in the amount of taxes paid. Whenever any debt is

incurred provision must be made for sufficient taxes to pay the interest and retire the principal within a period of forty years. In relation to matters of public debt, women taxpayers have the same right to vote as men. The constitution also limits the municipal tax rate to one per cent of the assessed valuation, except for the support of schools and for public improvements belonging to the city.

New Orleans inherited a heavy debt from the riot of extravagance and misgovernment during the period following the great Civil War. In 1882 the city's debt was already over $ 20,000,000. At the close of 1904 it was $ 24,000,000, but less than one-third of the $ 12,000,000 voted for water works, sewers and drainage had been issued at that time. Practically all the rest of the city debt represented the funding of old obligations. "The grand total", says one New Orleans writer, "represents an assumption at par and accrued interest of all that terrible burden of debt, tainted with every kind of fraud and dishonesty, left as a legacy from the reconstruction period. Thus for generations the people of New Orleans will be toiling to pay for the few short years of that saturnalia of crime that, after the armies had left the field, afforded to the vultures and camp-followers the opportunity to drain the lifeblood from a stricken people". The courts of Louisiana have held that the one per cent limit on the tax rate prescribed by the state constitution does not apply to taxes needed to pay interest on the city's old debts. Accordingly, in addition to this one per cent for ordinary municipal purposes, the actual tax rate includes another one per cent for these debts, two-tenths of one per cent for the sewerage, water and drainage bonds, one-tenth of one per cent for levees and six-tenths of one per cent for state purposes. This makes the total tax rate two and nine-tenths per cent, or $ 2.90 on each $ 100 of assessed valuation. The total assessed valuation of taxable property in New Orleans in 1905 was a little over $ 170,000,000, and it was estimated that property was assessed at seventy-five per cent of its real value. One of the peculiar features of the New Orleans debt is the lottery scheme used in connection with certain bonds issued in 1875. They are called Premium Bonds. They were issued at par value, $ 20 each, and were payable fifty years from date. The bonds drew five per cent interest per annum, but the interest was not to be paid until the principal was paid. The matter was so arranged that $ 200,000 of these bonds, with accrued interest, are redeemed each

ar and a number of money prizes, running from $ 20 up to 5,000, are distributed by lot among the bond holders who are id off. On December 31, 1904, there were outstanding premium nds to the amount of $ 4,002,940, and the un-paid interest on ese bonds up to that date amounted to $ 5,895,997.

Lousiana was for many years the home of the infamous Louisiana Lottery", which was only destroyed by its exclusion from e United States mails. It is a curious fact that New Orleans ıgrafted upon its financial system this gamblers' scheme for ɔating municipal bonds.

While New York and Boston have taken the lead among American ties in the municipal construction and ownership of subways for ıpid transit, New Orleans has recently constructed a belt railroad ystem to encircle the city. This belt railroad is owned by ıe city and is being controlled and operated by the city govern- ıent. Its function is to connect all the railroads in New Orleans nd provide a quick and safe method of transferring freight cars ɔ the wharves and from one railroad system to another.

XII. General Remarks and Comparative Financial Tables.

Of the ten American cities whose government I have described in the preceding pages, seven, namely, New York, Chicago, Philadelphia, St. Louis, Boston, Baltimore and Cleveland, were in the order named the largest cities in the United States at the time of the last Federal Census. But in selecting San Francisco, New Orleans and Washington for description I have passed over five other cities which have a greater population than some of those which I have described. The city of Buffalo in the state of New York had a population of 388,000 in 1905. Pittsburg, in the state of Pennsylvania, the greatest centre of the iron industry in the world, has recently annexed the neighboring city of Allegheny to form a Greater Pittsburg, whose population is now more than 500,000. Cincinnati, in the state of Ohio, Detroit, in the state of Michigan, and Milwaukee, in the state of Wisconsin, have from 325,000 to 375,000 population each. I have omitted the description of these cities for lack of space, choosing New Orleans, Washington and San Francisco in order to include in this monograph as many types of great American cities as possible.

As I write, I am in the city of New York, which is more than twice as far away from San Francisco as Constantinople is from Berlin. New Orleans is nearly 2,000 miles from San Francisco and more than 1,000 miles from New York and about 800 miles south of Chicago. Treating of cities so far apart as these, even though they are in my own country, I have been unable to give as intimate, graphic and up-to-date a description of their municipal conditions and actual governmental operations as would be possible in describing one's own city. In order, therefore, to give my readers a certain amount of comparative data arranged on a uniform plan, I have prepared five tables of figures taken from the last available report of the "Statistics of Cities", published by the Bureau of the Census of the Department of Commerce and Labor of the United States Government. These tables are self-explanatory.

Table I.

Ten American Cities. — General Statistics, 1905.

	Area in square miles	Population (Estimated, except New York and Boston)	Total net expenditures for maintenance and operation	Total net expenditures for construction and investment	[1]Total net Indebtedness	Value of Salable Municipal Property, not including streets, sewers, etc.	Value of Real Property subject to Municipal Taxation
New York	327	4,000,403	$ 103,794,155	$ 60,699,022	$ 475,670,321	$ 752,034,538	$ 5,222,000,000
Chicago	191	1,990,750	26,295,598	15,405,154	66,355,106	139,769,989	1,970,000,000
Philadelphia	130	1,417,062	25,828,719	6,706,355	63,490,228	203,641,550	1,237,000,000
St. Louis	61	636,973	12,944,892	4,999,297	20,480,194	58,998,121	585,000,000
Boston	43	595,380	21,166,675	7,946,310	367,479,003	152,992,670	1,021,000,000
Baltimore	30	546,217	7,856,440	5,049,825	26,805,989	41,559,022	260,000,000
Cleveland	41	437,114	6,914,773	4,328,053	24,210,387	47,342,765	271,000,000
San Francisco	46	365,000	6,618,098	2,359,639	5,436,195	31,293,550	802,000,000
New Orleans	196	309,639	3,697,825	2,184,739	20,032,854	15,460,000	149,000,000
Washington	60	302,883	6,847,458	4,894,781	14,519,110	35,931,722	359,000,000

[1] Gross Funted Debt, less accumulations in Sinking Funds.
[2] Valuations as assessed, corrected by estimated percentage of assessed valuation to full cash value.
[3] Not including debt of Metropolitan Districts for Water Works, Sewerage and Parks.

Table 11.

Ten American Cities - Expenditures for General Maintenance and Operation, Classified — 1905.

	General Administration	Public Safety	Public Health and Sanitation	Public Highways	Public Charities and Corrections	Public Schools, Libraries and Museums.	Public Recreation (Parks, Baths, etc.)	Net Interest on Public Debt	Miscellaneous
New York	$ 9,435,662	$ 23,120,061	$ 8,953,120	$ 6,757,480	$ 7,114,663	$ 22,613,911	$ 2,420,377	$ 16,571,241	$ 2,342,818
Chicago	2,003,231	6,425,568	1,999,400	1,157,398	[1] 346,136	7,593,302	1,555,452	2,639,296	608,319
Philadelphia	2,519,082	5,243,831	2,036,444	2,662,056	1,448,291	5,213,215	951,179	2,015,874	703
St. Louis	1,163,883	2,768,574	1,298,230	1,358,479	774,351	2,169,164	207,642	809,924	40,093
Boston	2,274,854	3,544,716	1,857,989	2,028,769	1,768,705	3,983,141	727,546	23,887,510	104,711
Baltimore	777,629	1,765,638	621,088	701,279	517,318	1,608,386	215,443	1,097,694	22,828
Cleveland	325,815	1,309,389	486,153	794,207	284,838	2,045,413	210,124	925,398	80,228
San Francisco	878,966	2,242,918	349,650	479,168	477,204	1,550,917	396,575	153,584	133,396
New Orleans	368,048	793,085	428,920	380,606	100,298	626,413	42,997	880,725	63,877
Washington	463,082	1,585,219	504,087	798,113	839,304	1,607,471	331,024	478,083	39,208

[1] Not including poor relief, which is in charge of the County of Cook.

[2] Not including assessments upon Boston to pay interest upon Metropolitan District debts and certain state debts.

Table III.

Ten American Cities — Expenditures for Municipal Investments and for Maintenance and Operation of Public Utilities — 1905.

	Management of sinking and Trust Funds	Water Works	Electric Lighting Plants	Markets and Public Scales	Docks, Wharves and Landings	Cemeteries and Crematories	Industries in Penal and other Institutions	All other Industries
New York	$ 3,385	$ 3,097,747	—	$ 20,121	$ 945,074	—	$ 74,193	$ 244,464
Chicago	12,265	1,709,450	$ 324,397	3,436	—	—	3,189	3,958
Philadelphia	484,099	1,970,728	—	5,546	13,397	—	—	17,660
St. Louis	3,261	924,060	—	15,984	51,783	$ 83,750	35,170	15,600
Boston	4,026	[1]806,775	—	17,309	—	—	54,419	87,457
Baltimore	—	435,818	—	24,874	88,900	38,289	—	4,395
Cleveland	5,722	381,630	—	23,130	—	—	24,820	—
San Francisco	600	—	—	—	—	—	—	—
* New Orleans	461	—	—	12,986	—	600	—	338
** Washington	2,500	219,924	—	5,607	—	—	—	—

[1] Not including assessments upon Boston for Maintenance of Metropolitan District Water Works.

Table IV.

Ten American Cities — Outlays on Capital Account, 1905, and Increase of Debt During the year.

	For General Administration	For Protection of Life and Property	For Public Health and Sanitation	For Public Highways	For Public Charities and Corrections	For Public Schools, Libraries and Museums	For Public Recreation (Parks, Baths, etc.)	For Municipal Industries	Net Increase of Debt During year
New York . .	$ 1,086,373	$ 2,756,571	$ 2,930,449	$ 16,200,571	$ 1,309,652	$ 14,245,722	$ 5,507,217	$ 18,274,985	$ 37,123,876
Chicago . . .	14,519	360,348	2,917,261	5,151,720	49,962	2,095,651	2,159,993	2,678,657	3,290,064
Philadelphia .	2,500	125,701	982,904	2,861,360	4,780	1,174,651	193,636	1,366,048	[1] 1,414,677
St. Louis . .	13,434	98,845	647,831	2,013,945	170,052	1,348,158	44,398	668,594	[1] 1,392,130
Boston . . .	—	7,330	1,555,062	2,603,058	23,240	1,075,755	69,730	2,625,043	4,311,414
Baltimore . .	2,514	107,528	77,110	1,046,458	17,000	333,049	168,813	3,309,889	3,130,538
Cleveland . .	284,594	33,476	1,017,728	1,351,778	72,222	501,820	306,311	772,520	2,741,296
San Francisco	77,865	55,888	159,249	763,812	16,807	660,663	574,118	49,525	[1] 176,305
New Orleans .	11,810	24,925	1,472,883	393,129	—	47,072	19,391	215,529	1,055,790
Washington .	419,398	97,088	1,233,584	1,684,170	188,514	218,801	—	1,059,716	146,793

[1] Net decrease of debt during year.

Table V.

Ten American Cities — Total Net Receipts, and Receipts from Various Specified Sources — 1905.

	Net Total Receipts — excluding temporary Loans, Transfers, etc.	From Taxes	From Licenses and Permits	From Street Franchises and Privileges	From Gifts and Subventions	From Interest on Municipal Investments	From Operation of Municipal Industries	From Fines and Forfeits.	From Special Assessments and Fees for Special Services	From Loans Increasing the City Debt.
New York . .	$ 162,574,069	$ 91,434,252	$ 6,904,008	$ 885,701	$ 1,858,382	$ 235,010	$ 15,308,177	$ 649,123	$ 8,783,435	$ 37,123,876
Chicago	40,454,080	21,278,718	4,742,440	416,980	512,440	886,422	4,258,246	198,101	5,037,489	3,290,064
Philadelphia. .	32,003,606	18,266,005	2,247,799	118,323	2,996,118	2,116,778	4,621,354	56,563	1,737,710	—
St. Louis . . .	17,780,788	10,339,759	1,615,398	295,226	314,255	294,324	1,870,292	152,837	2,899,905	—
Boston	31,150,498	19,939,169	1,181,519	78,165	500,906	287,115	3,089,435	88,835	1,702,950	4,311,414
Baltimore . . .	13,195,414	6,951,012	547,201	432,978	529,639	246,885	1,097,350	9,830	279,445	3,130,538
Cleveland . . .	11,603,513	5,331,138	584,174	90,565	330,108	302,425	976,796	9,247	1,304,340	2,741,296
San Francisco .	7,670,059	5,422,213	507,418	62,250	842,270	2,942	56,403	17,503	881,471	—
New Orleans .	6,025,618	3,891,208	453,266	3,309	149,190	13,439	215,913	44,531	199,083	1,055,790
Washington . .	11,770,049	4,339,010	623,207	1,650	5,634,631	2,129	408,348	97,927	542,584	146,793

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

---

123. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

Siebenter Band.

England. — Frankreich. — Nordamerika.

Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1908.

Piererſche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

FEB 4 1910
MAR 30 1911

3 2044 105 210 363